Fabián Herrera León



México en la Sociedad de Naciones, 1931-1940



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Colección
Organismos Internacionales
VOLUMEN 1

México en la Sociedad de Naciones, 1931-1940

Colección Organismos Internacionales
Volumen 1

México en la Sociedad de Naciones, 1931-1940

Fabián Herrera León



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Dirección General del Acervo Histórico Diplomático

SRE
327.72
H565

Herrera León, Fabián.

México en la Sociedad de Naciones, 1931-1940 / Fabián Herrera León. -- México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2014.

456 p. -- (Colección organismos internacionales; 1).

ISBN: 978-607-446-060-5

1. México - Política y gobierno. 2. México - Relaciones internacionales. 3. México - Historia. I. México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultoría Jurídica. Dirección General del Acervo Histórico Diplomático. II. Sociedad de Naciones. III. t. IV. Ser.

Primera edición, 2014

Organismos Internacionales
ISBN: 978-607-446-059-9
México en la Sociedad de Naciones, 1931-1940
ISBN: 978-607-446-060-5

Premio Genaro Estrada 2011

Impreso en México/*Printed in Mexico*



A Karla, mi paciente y amorosa esposa

Índice

Agradecimientos

Quiero expresar mi gratitud al doctor Guillermo Palacios, entusiasta y cuidadoso director de esta nueva investigación. También quiero agradecer y reconocer de forma especial la labor franca, propositiva y amena de sus numerosos lectores: Yannick Wehrli, Ana Covarrubias, Daniela Gleizer, Mercedes de Vega, Bernd Hausberger, Carlos Marichal y Lorenzo Meyer. La amistad siempre generosa de Agustín Sánchez Andrés facilitó mi estancia en Madrid y Londres para la consulta de repositorios diplomáticos. En distintos momentos, Antoine Fleury y Juan Carlos Pereira tutelaron este trabajo en el extranjero. Karla, Isabel, Marina y mis amigos se hicieron cargo del resto: Diego Villagómez, David Flores, Yannick Wehrli, Salvador Morales (†), Patricia Vega, Zsuzsa Hoffman, Gilberto Urbina, Mario Meza, Ayax Nieto, Gabriel Aguado, Aurelia Valero, Justo Flores, Edwin Álvarez, Erika Lara, José Bustamante, Oscar Sánchez, Miguel Olivares, Gabriela Zanor, Miguel Ángel Chávez, Alfonso Cano, Alejandro M. Quiñones, Salvador Ramírez y Guillermo López.

I PARTE



Introducción general

Al concluir la primera guerra total del siglo XX, cuyos niveles de violencia y destrucción sólo pudieron juzgarse insuperables por espacio de dos décadas, la edificación de una organización de naciones, perfilada como un instrumento capaz de anteponerse al recurso de la guerra y garantizar la paz mediante acuerdos colectivos de seguridad, fue un proyecto pertinente e innovador que habría de convertirse en la expresión institucional de un orden mundial diseñado al gusto de las potencias vencedoras en la Gran Guerra. Pese al conocido fracaso político de la Sociedad de Naciones para evitar la precipitación de Europa y el mundo hacia un nuevo conflicto de grandes proporciones –debido a la frágil paz que representaba y a un serio desbalance entre idealismo y realismo presentes en ella–, la experiencia en la Sociedad fue más que positiva en lo que respecta al desarrollo de la cooperación internacional en otros campos de interés e interacción entre los pueblos, y que en suma configuraron una impresionante fase evolutiva de la organización internacional aún perceptible en el mundo contemporáneo.

Al aceptar en 1931 una invitación especial para incorporarse a la Sociedad de Naciones en calidad de socio originario, México superaba airoso un periodo de exclusión abierto en 1919 por los artífices de la nueva organización. Una vez reconocida esta omisión por parte de las principales potencias integrantes de la Sociedad, el país emprendió un importante proceso de adaptación a la diplomacia multilateral con eje en Ginebra, que sería facilitado por la experiencia adquirida en el espacio de relaciones interamericanas y el apoyo de una "inteligencia" activa en la construcción institucional del Estado posrevolucionario. En este espacio multilateral de relaciones, la diplomacia mexicana haría una interesante mancuerna con la "técnica", en la que se generaron responsabilidades para los hombres cuyos méritos eran alcanzados tras los escritorios:

Alfonso Reyes, Alberto J. Pani, Genaro Estrada, Antonio Castro Leal, Manuel Gómez Morín, Vicente Lombardo Toledano, Narciso Bassols, Isidro Fabela y Manuel Tello, los más destacados. Este rostro moderno y profesional de la diplomacia mexicana, buscaría contrarrestar la imagen negativa que la comunidad internacional se había hecho de la Revolución mexicana, ya no con miras a hacerla aceptable, sino respetable. En teoría, la política exterior de México, que por entonces había definido ya sus directrices de identidad –llamadas hoy tradicionales–, armonizaba con el Pacto de la Sociedad de Naciones en lo que respecta, sobre todo, al respeto íntegro de las soberanías y al cumplimiento fiel de los tratados y los principios del derecho internacional. Los gobiernos posrevolucionarios, especialmente el de Lázaro Cárdenas (1934-1940), encontrarían en ello una fuente abundante de elementos retóricos –medios que la escasa bibliografía sobre el tema suele confundir con un fin idealista– que ayudarían a fortalecer el perfil autodefensivo de su política exterior, útil para la materialización de un proyecto de nacionalización –el del petróleo– hasta entonces postergado, e imprescindible en el proceso interno de estabilización y legitimación del nuevo régimen.

Este trabajo de investigación busca cumplir con un propósito específico: ofrecer un estudio actualizado y de conjunto –del que se ha carecido durante décadas– sobre el quehacer de la diplomacia mexicana ante los diversos conflictos internacionales ventilados en la Sociedad de Naciones desde 1931 hasta 1940, año en que prácticamente cesó la actividad política de esta organización como consecuencia de la nueva guerra. Cubrir esta etapa historiográfica es también sentar una base para afrontar en un futuro dificultades de la más variada índole, muchas de ellas derivadas de la relación básica México-Sociedad de Naciones, y donde la actitud y el comportamiento estrictamente políticos sólo podrían ser parte de su contexto.[1] Las organizaciones internacionales de Ginebra no fueron un espacio exclusivo para las relaciones entre Estados; en éstas, diversos procesos de transnacionalización –o transferencia de normas– se gestaron,

---

[1] Véase a este respecto Susan Pedersen, “Review Essay: back to the League of Nations”, en *The American Historical Review*, núm. 4, octubre de 2007 [documento en línea en formato htm]: http://www.historycooperative.org/journals/ahr/112.4/pedersen.html, consultado el 10 de enero de 2012; Antoine Fleury, “The League of Nations: towards a new appreciation of its history”, en Manfred F. Boemeke *et al.*, *The Treaty of Versailles: a Reassessment after 75 Years*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 507-522.

transitaron y ganaron impulso.[2] Asimismo, el estudio de redes científicas y culturales, donde Ginebra pueda figurar como eje o punto de intercambio para las inteligencias, necesita –como los demás retos mencionados– apoyarse en este tipo de historias o marcos nacionales. De aquí la pertinencia de este trabajo.

El texto que aquí se presenta consta de tres partes especialmente delimitadas. La primera de ellas se ocupa muy poco de México, pues está dedicada a la década de 1920 y ha sido escrita con una doble intención: familiarizar al lector con el entorno de la Sociedad de Naciones en general y junto con el apartado que trata sobre el desempeño del grupo de países latinoamericanos en este foro, facilitar un marco de referencia para emprender el estudio de la participación mexicana en ese organismo internacional. Resulta imprescindible explicar las razones por las que los gobiernos posrevolucionarios se mantuvieron al margen de esta organización por espacio de una década y –algo que es aún más relevante– entender su cambio de parecer a este respecto. La segunda parte de este trabajo vincula ambas cuestiones y se ocupa de la adaptación de la diplomacia mexicana al escenario de la diplomacia multilateral con eje en Ginebra. El tratamiento que dio la Sociedad al conflicto de Manchuria antecede a los del Chaco y Leticia. Los tres han sido ubicados en este mismo apartado, puesto que permiten demostrar cómo los gobiernos mexicanos, más allá del discurso, empezaron realmente a concebir la Sociedad de Naciones como un espacio apropiado para atender los diferendos internacionales, sin exceptuar aquellos que involucraban a países americanos. Para la política exterior mexicana, todo esto es ya un hecho al mediar la década de 1930, como podrá apreciarse en la tercera parte de este libro, dedicada a los conflictos que –muy a la ligera y con no pocas inconsistencias– se han hecho mayor eco en nuestra historiografía: Etiopía, España y, en menor medida, Austria y Finlandia.

El procedimiento seguido en este trabajo de investigación y análisis se refleja en la forma sencilla en que están construidos sus capítulos centrales, donde se estudia el comportamiento de México como integrante

---

2 Véanse, por ejemplo, los siguientes trabajos: Patricia Clavin y Jens-Wilhelm Wessels, "Transnationalism and the League of Nations: understanding the work of its economic and financial organization", en *Contemporary European History*, vol. 14.4, noviembre de 2005, pp. 465-492; Andrew Webster, "The transnational dream: politicians, diplomats and soldiers in the League of Nations, pursuit of international disarmament, 1920-1938", en *Contemporary European History*, vol. 14.4, noviembre de 2005, pp. 493-518.

de la Sociedad de Naciones ante los conflictos internacionales ventilados formal o informalmente en ese foro. Para cada uno de esos problemas, se ha pretendido hacer notar la relación que guardó la política mexicana en Ginebra con la política interna de la nación, lo cual equivale a determinar las condicionantes que explicarían la postura del país hacia cada diferendo en el marco de la Sociedad de Naciones. La cercanía o lejanía "real" entre México y las naciones involucradas en esos acontecimientos, ya sea en calidad de víctimas o victimarios, ha favorecido o complicado este propósito de análisis. Por ahora, el estudio de la relación directa México-Sociedad de Naciones demuestra ampliamente el interés general de los gobiernos posrevolucionarios en ganar respetabilidad y fortalecer su perfil internacional con su desempeño político en este organismo.

Los estudios "clásicos" y de más reciente aparición han sido imprescindibles para explicar cada uno de estos conflictos: sus causas, desarrollo y consecuencias para la Sociedad de Naciones y el mundo de entreguerras. Sin embargo, esos trabajos tienen muy poco que ofrecer desde el momento en que es necesario determinar la postura de las autoridades mexicanas y el desempeño de sus representantes ante las situaciones que nos interesan. Son básicamente los archivos documentales, nacionales y extranjeros, el medio para apreciar la labor de la diplomacia mexicana en este espacio de la política multilateral, la forma en que fue juzgado su proceder –a veces contundente y oportuno, otras contradictorio o ambiguo–, así como las reacciones internas y externas a que éste dio lugar. Sobre estas últimas se han privilegiado los testimonios de observadores externos e internos, es decir, de los participantes y funcionarios de la Sociedad de Naciones, de los diplomáticos de otros países adscritos a esa organización, así como de los representantes de México en Ginebra.

Es posible adelantar como conclusión, que no existió "una política mexicana" precisa y desinteresada que guiara a su diplomacia en el tratamiento de las disputas internacionales en el marco de la Sociedad de Naciones, pues el equilibrio idealismo-realismo que definiría respectivamente su acción estaría siempre sujeto al interés y necesidades de los gobernantes mexicanos. La única excepción a esta "regla", aunque con algunos matices, puede encontrarse en la posición asumida ante los conflictos del Chaco y Leticia debido, básicamente, a que su desarrollo es paralelo e involucra a países latinoamericanos. En cambio, dos propósitos perseguidos por la diplomacia mexicana valiéndose de la Sociedad de Naciones, sí constituyen una regularidad: fortalecer su política autodefensiva y ganar mayor respetabilidad internacional para el régimen posrevolucionario mexicano. Demostrar ambas cosas no contribuye en nada a la concepción

subjetiva que hace del país –según la versión más aceptada, casi única hasta ahora– una especie de integrante ideal de la Sociedad de Naciones. Por el contrario, la desplaza y hace de este objeto de estudio algo más interesante.[3] Es así que este trabajo académico no establece un debate con la historiografía que, sin apoyarse debidamente en fuentes de archivo, ha incursionado episódicamente en el tema, ni con aquella que –muy bien definida por Paolo Riguzzi– "traduce al plano histórico pueriles mitos políticos sin muchos matices".[4]

---

3 Puede decirse que la experiencia grata de estudiar una política y diplomacia instrumentadas y ejecutadas por seres terrenales e imperfectos en el marco de la Sociedad de Naciones, sólo ha sido compartida por tres reconocidos historiadores en sus siguientes trabajos: José Antonio Matesanz, *Las raíces del exilio: México y la Guerra Civil Española*, México, El Colegio de México/UNAM, 1999; Franco Savarino Roggero, *México e Italia: política y diplomacia en la época del fascismo, 1922-1942*, México, SRE, 2003; Friedrich E. Schuler, *Mexico between Hitler and Roosevelt: Mexican Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2000.

4 Paolo Riguzzi y María Cecilia Zuleta, "Las relaciones internacionales de México, 1898-1948. Memoria y balance: un análisis historiográfico", en *L'Ordinaire Latino-américain*, núm. 203, Toulouse, IPEALT, 2006, pp. 61 y 69.

I. Creación y puesta en marcha de la Sociedad de Naciones

Las primeras páginas de este capítulo refieren brevemente los antecedentes, creación, estructura y funcionamiento de la emblemática organización internacional del periodo de entreguerras: la Sociedad de Naciones. La segunda parte del capítulo registra el desempeño de esta organización en la década de 1920, una etapa de ensayo y error en su proceso de consolidación. Esta primera década, delimitada por la Primera Asamblea de la Sociedad en noviembre de 1920 y el surgimiento del conflicto sino-japonés en septiembre de 1931, cubre dos intervalos igualmente precisos en la vida de la organización ginebrina y que son fácilmente distinguibles en la historiografía; el primero corresponde al proceso de construcción (1920-1924) –los años de "crecimiento" en la obra clásica de Francis P. Walters, *Historia de la Sociedad de Naciones*–,[1] que ubica a la naciente organización en el complicado contexto de la posguerra. Le sigue la época más fecunda, los años de "estabilidad", que transcurren hasta 1931 y que concluyen precisamente en el momento en que México toma parte en los trabajos de la organización.

Antecedentes de la Sociedad

El estudio de la institución más representativa del periodo de entreguerras, la Sociedad de Naciones (1920-1946), resulta imprescindible para comprender el sistema político internacional contemporáneo. Tal como lo señala David Armstrong: "La creación de la Sociedad de Naciones fue

---

[1] Francis Paul Walters, *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971.

un evento extraordinario", porque no existía antes de 1914 un precedente parecido que sugiriera siquiera su aparición.[2]

La vida de esta organización política central, como correspondería a la de "un ser viviente" fue, a decir de Walters, "corta y llena de azares, su éxito, transitorio, y su final, sin gloria".[3] Entre la celebración de su Primera Asamblea en noviembre de 1920 y su disolución formal en San Francisco en abril de 1946, transcurren tan sólo dos décadas y media, un lapso muy breve si se consideran los antecedentes más lejanos de la organización.[4] En palabras de Michel Marbeau, las cuales coinciden con el punto de vista de otros estudiosos:

> La Sociedad de Naciones no surgió *ex nihilo*. Es el resultado de reflexiones multiformes sobre la organización de los Estados y de las primeras realizaciones aún de poca amplitud, pero de las que los artífices [de la Sociedad de Naciones] aprendieron numerosas lecciones. La SDN es el resultado de un movimiento ascendente, cada vez más y más estructurado. La Primera Guerra Mundial que pareciera ser una ruptura, es más bien un escalón más, si no es que un acelerador de una evolución ya subyacente.[5]

Tal como lo expresa Armstrong, la Sociedad de Naciones puede ser vista, hasta cierto punto, como el resultado lógico del impresionante proceso de internacionalización verificado en el siglo XIX. En este sentido el sistema de consulta colectiva entre los poderes europeos, posterior a la derrota de Napoleón en 1815, supone la adopción de un principio de responsabilidad compartido, como lo es el manejo de los asuntos internacionales y el mantenimiento del *statu quo*.[6] En realidad, se configura un nuevo orden que busca dar estabilidad al mapa continental, restaurar sus poderes absolutistas, suprimir los amenazantes movimientos nacionales y liberales y, lo que es más importante, establecer un "equilibrio de poder" que hiciera imposible la conformación de un poderío superior, y por tanto desestabilizador y peligroso, para el conjunto de los Estados europeos. Si bien el Concierto Europeo no se constituyó en una institución permanente, sí

---

2 David Armstrong, *The Rise of the International Organization: a Short History*, Hong Kong, The Macmillan Press, 1982, p. 1.

3 F. P. Walters, *op. cit.*, p. 19.

4 Véase al respecto *ibid.*, pp. 23-32.

5 Michel Marbeau, *La Société des Nations*, París, Puf, 2001, p. 6.

6 D. Armstrong, *op. cit.*, pp. 1 y 2.



¶ Línea francesa de trincheras ubicada tan sólo a 50 metros de las alemanas. En la imagen aparece el director de cine estadounidense David Wark Griffith, quien tomó parte en los esfuerzos de reparación después de un bombardeo, durante la filmación de la película *Hearts of the World* (1917).

habilitó un sistema de poder basado en "el entendimiento y la jerarquía de las potencias europeas".[7] Y aunque tampoco contó con una constitución formal, pese a los esfuerzos del vizconde de Castlereagh y más tarde de Edward Grey por dotarlo de una base más regular,[8] instituyó un consejo de seguridad que intervino como mediador cuando se presentaron dificultades entre las potencias europeas e intervino colectivamente en los asuntos de los Estados menores.[9] El Concierto de las potencias mostraría su capacidad para dictar arreglos, establecer acuerdos y ejecutarlos,[10] si bien a finales del siglo XIX le resultó imposible evitar las rivalidades imperialistas y hegemónicas de sus integrantes, que una vez agudizadas dieron origen a la crisis que haría estallar la Primera Guerra Mundial. No obstante, cuando ésta concluyó, la imagen del Concierto sería un referente imprescindible para los artífices del orden de posguerra.

En el plano jurídico la evolución lenta, pero ininterrumpida, del derecho internacional en el siglo XIX, permitió que el arbitraje internacional fuera apreciado como una fórmula válida para la solución pacífica de las controversias.[11] Basta pensar que el incremento de transacciones internacionales propias de este periodo también había hecho aumentar el riesgo de que un conflicto trivial derivara en uno de mayor gravedad.[12] Más los negocios que las cuestiones territoriales obligaron a los Estados a familiarizarse con este recurso, fenómeno que obligó a considerar su formalización en el marco de las conferencias de La Haya en 1899 y

---

7 José Luis Neila Hernández, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997, p. 13.

8 F. P. Walters, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

9 Véase al respecto Ismael Moreno Pino, *La diplomacia: aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, SRE, 1996, pp. 79-81.

10 Controló aquellas crisis producidas por el proceso de desintegración del imperio otomano, el "gran enfermo de Europa". A instancias del Concierto Europeo, Rumania, Serbia, Grecia y Montenegro pudieron liberarse del dominio turco y tanto sus constituciones como sus fronteras fueron sometidas a su aprobación. Esta práctica de concertación también permitió la disolución de la unión artificial de Bélgica, obligando a Holanda a aceptar este designio. Estableció, además, un sistema de control sobre las finanzas de Grecia y Egipto. Hizo uso del poder coercitivo, de policía, de legislación, supervisión y tutela, en gran parte de Europa. Y evitó que los propios integrantes del Concierto se enfrentaran con motivo del reparto de África. F. P. Walters, *op. cit.*, p. 27.

11 J. L. Neila Hernández, *op. cit.*, p. 13.

12 D. Armstrong, *op. cit.*, p. 3.

1907.[13] Estas conferencias constituyen el avance más significativo del derecho internacional anterior a la guerra de 1914 y un nivel sin duda alto en la historia del arbitraje internacional.[14]

Aunque más modestas, mas no por ello menos importantes, el derecho internacional se ocupó también de otro tipo de cuestiones ejemplificadas por la Declaración de París sobre Derecho Marítimo de 1856 y las convenciones de Ginebra de 1864 y 1906 sobre heridos y prisioneros de guerra.

Génesis de la Sociedad de Naciones

El papel de la Primera Guerra Mundial en este lento proceso de gestación del sistema internacional es trascendental. Sus efectos dramáticos hicieron pensar en la necesidad de instaurar un organismo que regulara las relaciones entre los Estados y que fuera capaz de preservar la paz.[15] La diplomacia interaliada no ignoró el descontento generado y tampoco fue refractaria a la demanda de un nuevo sistema de relaciones internacionales que situara la agresión por fuera de la ley.[16] En este contexto bélico, la figura del presidente norteamericano Woodrow Wilson resulta clave para explicar la génesis de esta organización. Su protagonismo en los designios de Europa tras el ingreso de su país en la guerra en calidad de "asociado" en abril de 1917 le permitiría convertirse en el principal promotor de la Sociedad de Naciones.[17] Wilson asumió este papel el 8 de enero de 1918, día en que leyó ante el Congreso su discurso de los "Catorce

---

[13] Véase María Cava Mesa, "Las alianzas europeas y la paz armada, 1890-1914", en Juan Carlos Pereira (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 231 y 232.

[14] D. Armstrong, *op. cit.*, p. 4.

[15] J. L. Neila Hernández, *op. cit.*, p. 14.

[16] D. Armstrong, *op. cit.*, p. 2.

[17] El posible triunfo de Alemania y Austria en la guerra, aunado al desplome del sistema de equilibrio de poder anterior a 1914, fueron aspectos determinantes de la entrada de Estados Unidos en la contienda europea. Con esta decisión, Estados Unidos intentó impedir el predominio alemán en Europa, el cual pudo extenderse con facilidad sobre la *Mitteleurope*, desde Finlandia hasta el golfo Pérsico. Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo*, México, Senado de la República, 2000, p. 14.



¶ *Respiración para los soldados británicos, ca.* 1914. Publicado por Bain News Service.

puntos", correspondientes a los objetivos de guerra norteamericanos.[18] Uno de ellos señalaba la necesidad de constituir una "asociación de naciones" que fuera capaz de ofrecer "garantías recíprocas de independencia política y territorial tanto a los pequeños como a los grandes Estados". Con este acto, que no es sino la "aplicación concreta de la ética democrática a las relaciones internacionales",[19] Wilson se perfilaría como el "padre fundador" de la Sociedad de Naciones. Si bien no fue la primera ocasión en que el presidente estadounidense tocaba el tema –venía repitiendo la expresión "League of Nations" desde mayo de 1916–,[20] su presentación como objetivo de guerra consiguió que los demás aliados respaldaran la idea.[21]

El proyecto wilsoniano fue esbozado por aquellos "puntos" que Wilson enfatizó como imprescindibles: la diplomacia a la luz del día como rechazo a la anárquica diplomacia al estilo de la *Realpolitik*, la reducción de armamentos, la libertad de los mares, la supresión de barreras comerciales y la autodeterminación nacional. En el utopismo wilsoniano, el cumplimiento de estos requisitos resultaba indispensable para que los valores de libertad y democracia se fortalecieran en Europa y constituyeran una opción más atractiva que la revolución de los soviets para las naciones desgastadas y desmoralizadas por la guerra.[22] Wilson, tal como lo aprecia Marbeau,

> […] rechazaba radicalmente la idea de equilibrio europeo en favor de una nueva diplomacia abierta, no secreta, y también moral, donde los intereses materiales estuvieran subordinados a los principios morales, claramente superiores. Para él, los Estados Unidos eran un ideal de libertad y un modelo de democracia que convenía propagar. La creación de una organización internacional era un elemento esencial de este estado de ánimo.[23]

---

18 La reproducción, así como un breve análisis de este importante documento, pueden consultarse en Modesto Seara Vázquez, *Del Congreso de Viena a la paz de Versalles*, México, FCE, 1969, pp. 437-440.

19 Charles Zorgbibe, *Historia de las relaciones internacionales: de la Europa de Bismarck hasta el final de la Segunda Guerra Mundial*, t. I, Madrid, Alianza, 1997, p. 310.

20 M. Marbeau, *op. cit.*, p. 7.

21 Ch. Zorgbibe, *op. cit.*, p. 284.

22 D. Armstrong, *op. cit.*, p. 7.

23 M. Marbeau, *op. cit.*, p. 8.

Previa la proclamación aliada de los "Catorce puntos" y de su aceptación por Alemania como base para negociar la paz, ciertas ideas generales dominaron el pensamiento de los aliados. F. S. Northedge habla de las tres principales:

> [...] tres ideas estaban destinadas a dominar el pensamiento de tiempos de guerra acerca del futuro mantenimiento de la paz. En primer lugar, el sistema de arbitraje tendría que ser más eficaz, dotándolo, de ser posible, de algún tipo de penalidad o sanción en contra de los Estados enfrentados por no haber sometido sus disputas a arbitraje o por no haber cumplido con los laudos arbitrales resultantes de tal proceso. En segundo lugar, el sistema intermitente de Conferencias del siglo XIX tendría que tener una carácter más formal y permanente, y quizá ser usado como un medio de terceras partes en la liquidación de disputas internacionales donde el arbitraje hubiera resultado, por una razón u otra, inadecuado. Y en tercer lugar, estos dos sistemas debían ser bien explotados para provocar una pausa o una demora en el desarrollo de una disputa, a fin de evitar ese tipo resbalones imparables hacia la guerra y que muchos consideraron fue lo que ocurrió en agosto de 1914.[24]

La formulación de proyectos de la Sociedad que antecede a la Conferencia de Paz fue emprendida separadamente por los aliados, y ya advierte sobre la creación concertada de la Sociedad de Naciones. De los diversos esquemas o proyectos de pacto, surgió una serie de principios e ideas que definieron la identidad de la nueva organización. El excelente trabajo de Armstrong al respecto servirá para explicarlos.[25]

Seguridad colectiva

Si bien el término era empleado comúnmente en los tiempos de la Conferencia de Paz de París, éste hacía referencia a un sistema capaz de disuadir a un potencial agresor internacional gracias a un acuerdo multilateral que podría configurar un frente unido. La fuerza con que entonces se sostuvo ese principio era una clara consecuencia del efecto traumático de

---

[24] F. S. Northedge, *The League of Nations. Its Life and Times, 1920-1946*, Leicester, Leicester University Press, 1986, p. 25.

[25] Véase D. Armstrong, *op. cit.*, pp. 11-22.

la guerra, la cual, se pensaba, habría podido evitarse si Alemania hubiera estado advertida de tener que enfrentar una fuerte oposición colectiva.[26]

Disputas justificadas

Un elemento común en los diversos proyectos de la Sociedad, fue la distinción entre los conflictos que podían solucionarse por la vía legal y los que no, legítimos e inevitables por sus causas. Además, se compartía la opinión de que los procedimientos arbitrales debían ser auspiciados por la nueva organización internacional.[27]

Tratamiento de las crisis internacionales

Puesto que los proyectos de la Sociedad habían sido elaborados con la intención de evitar otra guerra internacional, las naciones analizaban medidas que impidieran que una crisis particular derivara en un conflicto mundial. Entre esas medidas figuraba la moratoria bélica obligatoria –un año como mínimo– para facilitar el recurso arbitral a la discusión pública para los casos de conflicto no inminentes.[28]

Desarme

Otra serie de propuestas derivó del hecho de que la carrera armamentista había aumentado la tensión internacional antes de la guerra. Por consiguiente, se esperaba que la futura Sociedad de Naciones contemplara un sistema de control de armas.[29]

Un Concierto de las potencias

En términos generales, se deseaba la institucionalización de un “Concierto” permanente y restringido que hiciera frente a crisis internacionales. La

---

[26] *Ibid.*, pp. 11 y 12.
[27] *Ibid.*, p. 12.
[28] *Ibid.*, pp. 12 y 13.
[29] *Ibid.*, p. 13.

característica que todos los esquemas tenían en común es que no consideraban la participación de potencias menores.[30]

Función

La nueva organización no podía ocuparse exclusivamente de cuestiones relacionadas con la seguridad internacional, también debía atender aquéllas de orden técnico y económico. Esta idea se consolidó antes de la reunión de la Conferencia de Paz y durante su curso, especialmente cuando fue planteada la necesidad de establecer estándares internacionales respecto de las condiciones mundiales del trabajo, propósito fundamental de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).[31]

Los trabajos de la Conferencia de Paz

La redacción del Pacto de la Sociedad de Naciones ocupó un lugar central en la Conferencia de Paz, que emprendió sus trabajos el 18 de enero de 1919. La Comisión para la Sociedad de Naciones recibió de ella los contenidos imprescindibles de tal documento constitutivo: la Sociedad debía ser un órgano de cooperación internacional capaz de evitar la guerra; quedaría abierta a todas las naciones civilizadas; sus integrantes se reunirían periódicamente, mientras que su secretariado y oficinas especializadas trabajarían permanentemente.[32] Diez colaboradores de la Comisión representaban a cinco grandes potencias –Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón– y nueve más a potencias medianas que contaron con un solo representante: Bélgica, Brasil, Checoslovaquia, China, Grecia, Polonia, Portugal, Rumania y Serbia. Un primer borrador del Pacto, al que no se harían modificaciones importantes, fue concebido el 13 de febrero y presentado al día siguiente al pleno de la Conferencia, el cual fue aprobado el 28 de abril de 1919.[33] La Conferencia concluyó sus trabajos a finales de junio, y el célebre Tratado de Versalles entró en vigor el 10 de enero de 1920, fecha que representa el nacimiento formal de la Sociedad de Naciones.

---

30 *Idem.*

31 *Idem.*

32 Véase Modesto Seara Vázquez, *Tratado general de la organización internacional*, México, FCE, 1974, p. 23.

33 Véase el Pacto de la Sociedad de Naciones en el anexo 1 de este capítulo.

Estructura de la Sociedad de Naciones

La Sociedad de Naciones tuvo una estructura política tripartita, conformada por tres organismos centrales, una Asamblea, un Consejo y una Secretaría General. Además, contó con el apoyo de una serie de cuerpos subsidiarios y autónomos de naturaleza política o técnica que, junto con los tres órganos principales, nos permiten tener una visión amplia del orden internacional articulado en Versalles.

La Asamblea

Los principios democráticos rigieron el funcionamiento de la Asamblea. Este organismo ejecutivo-legislativo estaba constituido por todos los integrantes de la Sociedad, trabajando bajo el modelo vigente de la diplomacia parlamentaria. Las delegaciones nacionales, integradas por tres representantes, acompañados por igual número de suplentes, así como por delegados técnicos y secretarios, podían emitir un solo voto. Si bien los artífices de la Sociedad esperaban que este órgano político sesionara cada tres o cuatro años, la Primera Asamblea, reunida en noviembre de 1920, decidió, en cambio, hacerlo cada otoño, a partir del primer lunes de septiembre. Durante tres o cuatro semanas, dependiendo de la cantidad de asuntos por atender, Ginebra se convirtió a lo largo de dos décadas en la capital de la diplomacia internacional. El orden del día de sus sesiones era preparado con cuatro meses de anticipación. Con excepción de las cuestiones de procedimiento, admisión de nuevos socios y elección del secretario general, sus decisiones al ser aprobadas por unanimidad tenían el carácter de resoluciones. La Asamblea realizaba su trabajo mediante comisiones especializadas que trabajaban paralelamente, cada una de ellas con un presidente y un relator: la primera comisión se ocupaba de las cuestiones constitucionales y jurídicas; la segunda, de la cooperación intelectual y de los organismos técnicos ligados a la Sociedad; la tercera, de la reducción de armamentos; la cuarta, de la situación financiera de la organización y de las cuestiones relacionadas con la Secretaría General; la quinta, de los asuntos sociales y humanitarios; y la sexta, de las cuestiones políticas y de la admisión de nuevos integrantes.

El Pacto confería a la Asamblea idénticas atribuciones que al Consejo en "todas las cuestiones que entren dentro de la esfera de actividad de la Sociedad o que afecten a la paz del mundo". Los asuntos que le concernían exclusivamente eran: la admisión de nuevos representantes; la elección de enviados no permanentes del Consejo; la revisión de los



¶ Tan pronto como emprendió sus actividades, la Sociedad de Naciones tuvo que hacer frente al problema de la universalidad en vista de la ausencia o retiro eventual de sus integrantes durante las dos décadas en que logró desempeñarse con regularidad. Celebración de la Segunda Asamblea de la Sociedad de Naciones, Ginebra, 1921.

tratados, y la aprobación del presupuesto de la Sociedad entera –incluidos los organismos subsidiarios y los autónomos. Este último se obtenía de las contribuciones de los Estados afiliados en la proporción que esta misma institución decidía. Y tanto el Consejo como la Asamblea opinaban sobre las siguientes cuestiones: la solicitud de informes consultivos a la Corte Permanente de Justicia Internacional; la creación de nuevos puestos en el Consejo; modificaciones en el Pacto, así como la designación del secretario general.

El Consejo

El otro órgano político de la Sociedad, el Consejo, fue constituido jerárquicamente por delegados permanentes –en un primer momento, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón– y no permanentes –inicialmente, Bélgica, Brasil, Grecia y España. Como el Pacto preveía la creación de nuevos puestos, tanto permanentes como no permanentes, el Consejo experimentó, a lo largo de veinte años, diversas modificaciones en su composición. La búsqueda de espacios en él daría lugar a situaciones difíciles entre las "medianas potencias" que aspiraban a un mayor reconocimiento –Brasil, España y Polonia– y las neutrales y de menor peso, temerosas de que este crecimiento restara fuerza a la Asamblea. A partir de 1926 Alemania, a cambio de su ingreso en la Sociedad, pudo ocupar el lugar permanente que Estados Unidos había dejado vacante,[34] el mismo que

---

[34] A su regreso a Washington, tras la firma del Tratado de Versalles, Wilson se encontró con una campaña anti-Sociedad en pleno desarrollo. El principal obstáculo para la ratificación del Tratado, y por tanto para el Pacto de la Sociedad de Naciones, era la mayoría republicana en el Senado. Henry Cabot Lodge, que se distinguiría como el principal promotor contra la participación de su país en la Sociedad, estuvo a cargo del Comité de Relaciones Exteriores que estudió el Tratado de Paz. Al entrar en auge el movimiento oposicionista, Wilson se vio obligado a salir de gira a los estados del oeste en busca del apoyo de la población civil. Sin embargo, su grave estado de salud determinó el regreso anticipado a Washington, donde más tarde sufrió un ataque de parálisis. Pese a ello, el presidente estadounidense no dejó en manos de sus colaboradores el problema de la ratificación. Y si bien no desestimó las reservas presentadas por el Comité de Relaciones al pleno del Senado, este último rechazó finalmente el Tratado en la célebre votación del 19 de noviembre de 1919, y una vez más en marzo de 1920. Al respecto véase F. P. Walters, *op. cit.*, pp. 48 y 81-84; Jean-Baptiste Duroselle, *Todo imperio perecerá: teoría sobre las relaciones internacionales*, México, FCE, 2000, p. 120; Thomas J. Knock, *To End all Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, pp. 251-270.

en iguales condiciones tomó la Unión Soviética en 1934, un año después de que Hitler decidiera el retiro de Alemania por disputas respecto de su rearme. Por su parte, el número de lugares no permanentes aumentó de cuatro a seis en 1922, uno para América Latina y otro para los Estados escandinavos, y de seis a nueve en 1926, como consecuencia de la crisis que produjo la concesión de un puesto permanente a Alemania, y al que Brasil, España y Polonia creían tener mayor derecho.[35] Asimismo se dispuso que tres socios no permanentes pudieran reelegirse por tres años más, estableciéndose así el estatus de cargo "semi-permanente". Independientemente de este crecimiento, la preponderancia europea siguió siendo un rasgo característico del Consejo, no obstante las manifestaciones de los demás representantes en favor de una conformación proporcional y rotativa.

En cuanto a su funcionamiento, los integrantes del Consejo podían contar con un solo representante. Este órgano, de acuerdo con el Pacto, debía reunirse "cuando las circunstancias lo exijan, y por lo menos una vez al año" y, al igual que la Asamblea, debía ocuparse "de todas las cuestiones que entren dentro de la esfera de actividad de la Sociedad o que afecten a la paz del mundo". En la práctica, entre 1920 y 1937, se reunió regularmente cada tres meses. El Consejo tomaba sus decisiones por votación, favoreciendo la regla de la unanimidad, pero al igual que la Asamblea, contemplaba excepciones para las cuestiones consideradas de procedimiento, en que las decisiones eran adoptadas por mayoría simple.

La Secretaría General

La Secretaría General, el único órgano permanente con funciones técnico-administrativas, resulta el más novedoso de los tres, pues representa un paso contundente en la creación de un servicio civil internacional. Con excepción del primer secretario general, que fue designado por el Pacto, su titular debía ser elegido por el Consejo y ratificado por la Asamblea. El secretario general era apoyado en sus tareas administrativas por un secretario general adjunto, tres subsecretarios y cerca de seiscientos funcionarios distribuidos en diversos departamentos.[36] Este alto funcionario,

---

[35] Al respecto véase F. P. Walters, *op. cit.*, pp. 316-327.

[36] El cuerpo administrativo puede dividirse en tres niveles: la alta dirección, conformada por el secretario general, el secretario general adjunto, subsecretarios generales, jefes de sección y jefes de servicio; enseguida, los funcionarios interna-



¶ Aunque la Sociedad de Naciones representó en cierta forma la voluntad de las potencias vencedoras de los imperios centrales, paradójicamente nunca contó con la participación esperada de su principal artífice e impulsor: Estados Unidos. Primera sesión del Consejo de la Sociedad de Naciones bajo la presidencia de Léon Bourgeois, París, 1920.



¶ La Secretaría General de la Sociedad de Naciones representó una innovadora y eficiente instancia ejecutiva. El establecimiento de este primer servicio profesional permanente permitió a la organización ginebrina una notable especialización en los asuntos internacionales. Oficina del secretario general de la Sociedad de Naciones. Eric Drummond, primer secretario general, sentado al frente.

secretario tanto de la Asamblea como del Consejo, estaba autorizado para convocar extraordinariamente a cualquiera de estos organismos en caso de que así lo creyera necesario o de que un representante de la Sociedad lo solicitara. En lo que se refiere al organismo en sí, su principal misión era fomentar el internacionalismo pues, como sintetiza Neila, "se convirtió en una pieza indispensable para la actividad diplomática y la cooperación técnica multilateral".[37]

Tras la dimisión de Eric Drummond (escocés) en 1932, la Secretaría General fue administrada por Joseph Avenol (francés), hasta el año de su renuncia en 1940. Entonces fue sucedido por Sean Lester (irlandés), el último secretario general de la Sociedad de Naciones.

Organismos auxiliares: subsidiarios y autónomos

Existieron organismos consultivos de competencia restringida al servicio de los principales organismos de la Sociedad de Naciones, tanto de naturaleza política como técnica. Entre los eminentemente políticos, orientados a la prevención y solución de problemas que significaran un riesgo para la paz, destacan: la Comisión Consultiva Permanente sobre cuestiones militares, navales y aéreas, en la que los Estados Mayores de las principales potencias ejercían toda su influencia; la Comisión Permanente de Mandatos, creada para vigilar la correcta administración de las antiguas colonias alemanas en África y el Pacífico, así como los territorios separados del imperio otomano que quedaron bajo la tutela de las potencias vencedoras; la sección de minorías de la Secretaría General y el Comité de Minorías, integrado por delegados del Consejo.

A fin de garantizar la cooperación técnica internacional, se favoreció la creación de nuevas agencias de este tipo, las cuales representarían un avance considerable en la secularización de las antiguas administraciones internacionales. Encabezando la lista de organizaciones de carácter técnico, se encuentran: la Organización de Comunicaciones y Tránsito (1921), la Organización de la Salud (1923), la Organización Económica y Financiera (1923) y el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual (1926). Entre las comisiones destacan: la del Opio (1921) y la Consultiva en Cuestiones Sociales (1922).

---

cionales y los que eran reclutados en Suiza; finalmente, los agentes subalternos y el personal de servicio.

[37] J. L. Neila Hernández, *op. cit.*, p. 41.



¶ Conocida la incidencia de la carrera armamentista en el origen de la guerra de 1914, el tema del desarme fue una preocupación compartida por las potencias victoriosas al perfilar la nueva organización internacional. Reunión del Comité de Desarme de la Sociedad de Naciones. Fotografía de F.H. Jullien.

Los organismos autónomos ligados a la Sociedad de Naciones fueron solamente dos: la OIT y la Corte Permanente de Justicia Internacional. Esta última, prevista por el artículo 14 del Pacto, celebró su primera sesión en enero de 1922 y tuvo como sede La Haya. La Corte estaba provista de una jurisdicción facultativa. No obstante, en caso de que las partes lo convinieran haciendo para ello una declaración especial, la Corte podía proceder obligatoriamente. En relación con la solución pacífica de los conflictos, su actividad abarcó un sinnúmero de acuerdos,[38] por lo que ocupó un lugar trascendental en este sistema internacional. Por su parte, la OIT, creada por disposición del Tratado de Versalles –parte XIII, artículos 387 a 427–, fue el resultado de una lucha mundial cuyo propósito era la paz social. Fue también una respuesta a las exigencias de la clase obrera a fin de mejorar su condición social y laboral, pues se encargó de elaborar y vigilar el cumplimiento de acuerdos en esos rubros. En una muestra de su universalidad, la OIT contaría con la participación de países no afiliados a la Sociedad de Naciones. Éste sería el caso de Estados Unidos, que solicitó exclusivamente su admisión a esa organización (1934), y también de Japón y Brasil, que aún eran integrantes de la OIT tras retirarse de la Sociedad. Sus órganos principales fueron: la Oficina Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra y a cargo de las actividades de tipo secretarial; la Conferencia General, conformada por representantes obreros, patronales y gubernamentales de todos los países integrantes; y el Consejo de Administración, suborganismo ejecutivo con un perfil más limitado que la Conferencia General.

Los socios

Claramente, el sistema internacional establecido al final de la guerra fue hecho a la medida de los intereses de las potencias vencedoras. Lo paradójico fue que la Sociedad de Naciones, el centro de referencia de este sistema, no contara con la asistencia de su principal impulsor: Estados Unidos. A esta ausencia en una primera etapa se sumaron, por otros motivos, las de potencias tan importantes en el medio internacional, como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y las de los países vencidos en la Primera Guerra Mundial. La incierta participación de todos estos Estados puso en duda las aspiraciones universalistas del nuevo

---

[38] Seara hace una relación de los principales casos escuchados por la Corte. M. Seara Vázquez, *Tratado...*, *op. cit.*, pp. 43 y 44.

organismo internacional, el cual, como lo apunta Neila, nació como un "club de vencedores".[39]

El 15 de noviembre de 1920, la Primera Asamblea de la Sociedad de Naciones inició sus trabajos con la colaboración de cuarenta y un delegados originarios e invitados, a los que se sumaron seis Estados adherentes en diciembre del mismo año. La mayoría estaba constituida por europeos y latinoamericanos. África estuvo escasamente representada por Liberia y África del Sur, y Asia por Persia, India, Siam, China y Japón. A lo largo de las décadas de 1920 y 1930 se integró un número considerable de afiliados, pero ello no afectó al equilibrio político-geográfico patente en la Sociedad desde su fundación. Si bien durante estas dos décadas muchos países gestionaron su ingreso a la Sociedad de Naciones, también algunos creyeron conveniente retirarse al sentirse inconformes con su proceder, sus resultados o por creer que este organismo no respondía a sus intereses nacionales.[40]

De veinte repúblicas latinoamericanas existentes, solamente cinco no estuvieron representadas en la Primera Asamblea de la Sociedad de Naciones: Costa Rica,[41] Ecuador,[42] Honduras,[43] México –cuya exclusión se analiza más adelante– y República Dominicana.[44] No obstante, tomando

---

[39] La pluralidad sólo empezó a ganar terreno a partir de 1926. J. L. Neila Hernández, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

[40] Véase la lista de Estados integrantes de la Sociedad de Naciones en el anexo 2 de este capítulo.

[41] Después de un golpe de Estado en abril de 1917, los hermanos Tinoco tomaron el poder en Costa Rica, por lo que este país no fue invitado a la Sociedad de Naciones con base en la Doctrina Wilson, no obstante su beligerancia frente a Alemania durante la guerra. La cuestión del ingreso de esta nación centroamericana fue estudiada a partir de septiembre de 1920, una vez que Costa Rica, con el presidente Julio Acosta García a la cabeza, solicitara su ingreso. Así, en el marco de la Primera Asamblea de la Sociedad, el ingreso de Costa Rica fue votado favorable y unánimemente en diciembre de ese mismo año.

[42] Se trata de un caso realmente excepcional, pues el ingreso de este país, signatario del Tratado de Versalles y por extensión del Pacto de la Sociedad de Naciones, dependía únicamente de la ratificación de este Tratado, el cual no fue aceptado por el Congreso ecuatoriano sino hasta septiembre de 1934.

[43] Si bien figuraba en el anexo del Pacto de la Sociedad de Naciones como Estado originario, Honduras no envió una delegación a la Primera Asamblea de la nueva organización, quizá porque ratificó el Tratado de Versalles pocos días antes de su apertura.

[44] El ingreso dominicano es semejante al costarricense, pero la solicitud de afiliación no fue presentada sino hasta finales de septiembre de 1924, tras lo cual la

en cuenta el número de delegaciones mundiales –47 en total–, América Latina representó inicialmente más del treinta por ciento de los integrantes, con nueve socios originarios[45] y seis más invitados.[46]

Puesta en marcha de la Sociedad de Naciones

Como ya ha sido advertido en la primera parte de este capítulo, el rumbo histórico que seguiría la Sociedad de Naciones refleja con nitidez una etapa evolutiva de las relaciones internacionales. A partir de su Primera Asamblea, como lo refiere Neila Hernández, "[…] la Sociedad generó un nuevo escenario en el que afloraron las posibilidades y las dificultades en la cohabitación entre las grandes y las medias y pequeñas potencias, que en aquel nuevo foro internacional encontraron vías de expresión y actuación inéditas al abrigo de la 'diplomacia abierta'".[47]

La difícil puesta en marcha de la Sociedad de Naciones tiene que ver con el cumplimiento de los tratados de paz, la construcción y perfeccionamiento de un sistema de seguridad colectiva y el establecimiento de condiciones de paz con base en la cooperación internacional. La relación de la Sociedad de Naciones con los compromisos de paz adoptados en Versalles (junio de 1919), Saint-Germain (septiembre de 1919), Neuilly (noviembre de 1919), Trianon (junio de 1920) y Lausanne (julio de 1923), determinó que la nueva organización asumiera responsabilidades directas en su intervención respecto del entorno internacional relacionadas con los asuntos de guerra y las modificaciones en el mapa político mundial.[48]

Instrumentación de la seguridad colectiva

La vinculación de la Sociedad de Naciones con la seguridad internacional no fue inmediata y en mucho dependió de la certidumbre, de la paulatina confianza que pusieron en ella los directores de la política europea, estadistas que se orientaban más a la institucionalización de los antiguos métodos diplomáticos que al fortalecimiento de los nuevos recursos del orden

Asamblea concedió un voto unánime a favor de la admisión de este país.

45 Bolivia, Guatemala, Uruguay, Brasil, Cuba, Perú, Haití, Nicaragua y Panamá.

46 Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, El Salvador y Venezuela.

47 J. L. Neila Hernández, *op. cit.*, p. 46.

48 *Ibid.*, p. 47.

internacional, específicamente la seguridad colectiva. La tarea inmediata de hacer de Ginebra un centro mundial para la diplomacia, encontró dos serias dificultades: el efecto negativo que produjo entre las principales potencias de la Sociedad la ausencia norteamericana y la permanencia de agencias "rivales" creadas por los aliados para asegurar el cumplimiento de los compromisos de paz. Las dos más importantes: el Consejo Supremo Interaliado y la Conferencia de Embajadores de París.[49] Afortunadamente, la decadencia de esas instancias evitó que el problema de jurisdicción internacional se prolongara más allá de lo razonable durante los primeros años de vida de la Sociedad de Naciones. Dicho riesgo se fue diluyendo paulatinamente con la desaparición del Consejo Supremo Interaliado y la inoperancia de la Conferencia de Embajadores pero, sobre todo, con el fortalecimiento de la Asamblea de la Sociedad de Naciones.[50] El ambiente de Ginebra en el marco de la Tercera Asamblea de 1922, refleja la transición hacia una nueva etapa:

> Se percibía generalmente que la estrella de la Sociedad ascendía; que el progreso podía ser lento, pero constante. El Consejo Supremo había dejado de existir prácticamente, y si la Conferencia de Embajadores era mantenida en París, ésta era considerada sólo como un órgano subordinado para tratar de los últimos detalles que surgieran de los Tratados de Paz. La creciente importancia de la Asamblea era indicada no sólo por la gran cantidad de periodistas y visitantes que llegaban a Ginebra, sino aún más por el constante incremento de estadistas responsables entre los principales delegados.[51]

El fortalecimiento de Ginebra dependió finalmente del entendimiento sobre la cuestión de las reparaciones de guerra. La distensión del asunto franco-alemán, que había dado lugar a la ocupación de la cuenca del Ruhr por parte de Francia y Bélgica en noviembre de 1922, y la resistencia pasiva alemana, que había debilitado aún más su moneda y su economía, sólo pudo ser alcanzada mediante el Plan Dawes impulsado por Estados Unidos a finales de 1923. Tras la revisión de la capacidad de pago de Alemania, la comisión de expertos presidida por el banquero norteamericano Charles Dawes, presentó un informe en abril de 1924 basado en el principio de "negocios, no política", con el que el gobierno

---

49 Véase D. Armstrong, *op. cit.*, pp. 24 y 25; F. P. Walters, *op. cit.*, p. 137.

50 F. P. Walters, *op. cit.*, p. 301.

51 *Ibid.*, p. 216.

alemán estuvo de acuerdo. El Plan Dawes, con una vigencia provisional de cinco años, recomendaba una reorganización del *Reichsbank* dirigida por los aliados, un programa de pagos escalonados y, lo más importante, un crédito extranjero por 800 millones de marcos-oro. Europa retomó así el camino hacia la prosperidad económica y con ello reapareció la confianza política.[52]

Las propuestas para reforzar el vínculo de la Sociedad de Naciones con la seguridad internacional se llevaron a cabo inmediatamente. El perfeccionamiento del sistema de seguridad colectiva señalado por el Pacto, dependía de que se corrigieran errores. La principal prueba de que el Pacto no constituía una garantía contra la guerra radicaba en su artículo 15, y era la excepción al compromiso de no recurrir a ella. Los integrantes de la Sociedad podían hacerla efectiva en el caso de que un dictamen del Consejo no fuera aprobado por unanimidad:

> En el caso de que el Consejo no logre que se acepte su dictamen por todos los miembros, excepto los representantes de cualquier parte interesada en la cuestión, los miembros de la Sociedad se reservarán el derecho a proceder como lo tengan por conveniente para el mantenimiento del derecho y de la justicia.[53]

Por consiguiente, "refundar" la Sociedad de Naciones suponía incorporar nuevos mecanismos de seguridad que rectificaran las fallas del Pacto. Ante esta tarea de perfeccionamiento del sistema de seguridad colectiva, los representantes de la Sociedad definieron su posición en torno de una de las siguientes tesis: la francesa, que ponía en primer lugar las garantías de seguridad, y la inglesa, a favor del desarme inmediato.[54] Zorgbibe hace una recapitulación del tratamiento de esta situación en su etapa inicial:

> En 1920, la primera Asamblea de la SDN constituyó una comisión permanente sobre las cuestiones militares, navales y aéreas. El 27 de septiembre de 1922, la tercera Asamblea había votado la resolución XIV, el plan de reducción de armamentos debería ser general y precedido de un tratado de asistencia recíproca extendido a toda la comunidad internacional. Pero el desacuerdo franco británico surgió de nuevo pues Francia propuso la conclusión de una

---

[52] Véase Ch. Zorgbibe, *op. cit.*, pp. 445 y 446.

[53] Artículo 15, párrafo 5 del Pacto. Véase el Pacto en la sección de anexos.

[54] M. Marbeau, *op. cit.*, p. 53.

> constelación de acuerdos bilaterales o multilaterales de defensa mientras que el delegado británico, lord Cecil, prefería un tratado general y único de garantía mutua puesto que tratados múltiples podrían cristalizar bloques o coaliciones rivales. En 1923 la comisión permanente propuso un compromiso consistente en una garantía general que abarcaría a todos los Estados y una garantía suplementaria podría resultar de acuerdos particulares. El Consejo de la SDN determinaría quién era el agresor. Pero en 1924 Gran Bretaña rechazó ese proyecto pues la decisión previa del Consejo de la SDN (que exigía la unanimidad) alteraba, según el gobierno de Londres, las garantías de seguridad y la reducción de armamentos parecía relegada a un segundo plano.[55]

Poco tiempo después, la Sociedad de Naciones inició una nueva etapa, la edad de oro de la seguridad colectiva, en la que la organización adquirió la autoridad y prestigio con los que no contó desde un principio. En ese sentido, Ginebra sería en 1924 el espacio de discusión del Protocolo para el Arreglo Pacífico de los Desacuerdos Internacionales, un ambicioso proyecto de seguridad internacional diseñado por el ministro checoslovaco de Asuntos Exteriores, Edvard Beněs. Aprobado unánimemente por la Asamblea el 2 de octubre de 1924, el llamado Protocolo de Ginebra planteó una nueva estrategia para asegurar la paz: seguridad, arbitraje y desarme. En cuanto a la seguridad, el Consejo decidiría la aplicación de sanciones financieras, económicas o militares por mayoría de dos tercios y no por unanimidad. Referente a la mediación, toda disputa internacional se sometería a una instancia arbitral o al Tribunal Permanente de Justicia Internacional; quien rechazara este procedimiento en caso de guerra presupondría su culpabilidad. Y con relación al desarme, se preveía la reunión de una Conferencia Internacional para la Reducción de Armamentos (1925).[56] De esta manera, tal como lo expresa Martínez Lillo, "el arbitraje crearía seguridad y la seguridad permitiría el desarme".[57] Sin embargo, la ratificación del Protocolo por tan sólo diez Estados fue equivalente a su fracaso. No obstante, el "Espíritu de Ginebra" –término acuñado por Emile Giraud– fue renovado mediante otro tipo de acuerdos.

---

55 Ch. Zorgbibe, *op. cit.*, p. 447.

56 *Ibid.*, p. 448.

57 Pedro Antonio Martínez Lillo, "La paz ilusoria: la seguridad colectiva en los años veinte, 1923-1933", en J. C. Pereira, *op. cit.*, p. 314.



¶ Como resultado de los Acuerdos de Locarno, Alemania ingresó en la Sociedad de Naciones el 8 de septiembre de 1926, y las fuerzas aliadas evacuaron Renania en 1930, cinco años antes de lo dispuesto por el Tratado de Versalles. La remilitarización alemana de esta misma zona, en marzo de 1936, supuso la ruptura de esos Acuerdos. Presentación de la solicitud alemana de ingreso en la Sociedad de Naciones, Ginebra, 1926. Fotografía de P. Geiselhard

Los primeros fueron negociados en Locarno en octubre de 1925, a partir de la propuesta alemana formulada por Gustav Stresemann de un compromiso de no agresión entre Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia. Esos convenios, que también incluyeron a Bélgica, garantizaban la paz en Europa Occidental. El Tratado de Garantía Mutua, el principal sin lugar a dudas, establecía en primer lugar la inviolabilidad de las fronteras occidentales de Alemania con Francia y Bélgica –mas no así las orientales–; en segundo lugar, que Francia, Bélgica y Alemania nunca se atacarían mutuamente, excepto en caso de "legítima defensa" u obligadas por la Sociedad de Naciones; en tercer lugar, que las disputas serían resueltas por medios pacíficos; y, por último, una intervención conjunta en caso de que uno de los firmantes violara la alianza antibélica. Como resultado de esos tratados, Alemania ingresó en la Sociedad de Naciones el 8 de septiembre de 1926 y los aliados evacuaron Renania en 1930, cinco años antes de lo previsto en el Tratado de Versalles.[58]

El siguiente acuerdo tuvo repercusión universal y se aprobó en el verano de 1928. El Tratado de Renuncia a la Guerra como Instrumento de Política Nacional, comúnmente conocido como Pacto Briand-Kellogg o de París, inicialmente fue firmado por 15 Estados y después por un total de 63. El origen de ese escrito de orden moral fue un intercambio de notas entre el secretario de Estado estadounidense, Frank Billings Kellogg, y el ministro de Asuntos Exteriores francés, Aristide Briand, acerca del compromiso recíproco de renunciar a la guerra. Kellogg expresó el deseo estadounidense de consolidar esa propuesta en un documento que respaldara la solución pacífica de los conflictos. Francia accedió a firmar ese acuerdo una vez que el recurso a la fuerza en nombre de la seguridad colectiva previsto por el Pacto quedó a salvo.[59]

El vínculo de los convenios de Locarno y París con la Sociedad de Naciones aseguró la estabilidad de esta última: "En la medida en que la Liga llegó a ser un instrumento más conocido en el panorama internacional, las potencias empezaron a hacer un mayor uso de ella para una amplia gama de propósitos".[60]

---

[58] Véase Christoph M. Kimmich, *Germany and the League of Nations*, Chicago, The University of Chicago Press, 1976, pp. 76-105.

[59] Ch. Zorgbibe, *op. cit.*, p. 451.

[60] D. Armstrong, *op. cit.*, p. 27.

Intervención de la Sociedad en disputas internacionales

El número y la magnitud de los problemas internacionales discutidos en Ginebra en los primeros años son mínimos. Esas dificultades sólo se analizaron por alguna de las siguientes razones: porque no resultaba fácil resolverlas haciendo uso de los medios diplomáticos tradicionales; porque el Consejo Supremo Interaliado y la Conferencia de Embajadores no deseaban involucrarse o perder su tiempo en ellas; porque podían ser causa de fricción entre las potencias; o, en el mejor de los casos, "porque realmente requerían un largo proceso de investigación imparcial".[61]

La controversia entre Suecia y Finlandia por las islas Aland, un archipiélago situado en el mar Báltico, fue planteada por Gran Bretaña en el Consejo en el verano de 1920, en aras de un arreglo legítimo.[62] Las islas Aland habían pertenecido primeramente a Suecia, después al imperio ruso a principios del siglo XIX, para ser finalmente integradas al gran ducado de Finlandia. La decisión alandesa a favor de su reincorporación a Suecia, se expresó posterior a la declaración finlandesa de independencia en diciembre de 1917, puesto que su lengua y costumbres eran compartidas por el noventa por ciento de su población. La tensión entre ambos países aumentó notablemente con la ocupación finlandesa de las islas a mediados de 1919. Ante la demanda de autodeterminación, el gobierno finlandés hizo un ofrecimiento de autonomía, pero al mismo tiempo arrestó y enjuició a los principales activistas alandeses; Gran Bretaña solicitó entonces la intervención de la Sociedad. Ésta integró en junio de 1920 una Comisión Especial de Encuesta para realizar una investigación en Estocolmo y Helsinki. Las recomendaciones que presentó al Consejo, previa aprobación, fueron el respeto a la soberanía de Finlandia, la autonomía plena de la población y la desmilitarización de las islas mediante un tratado, que fue firmado poco después en Ginebra.[63]

Por otra parte, en 1922 la anexión de la ciudad de Vilna a Polonia puso fin a un conflicto en el que la intervención de la Sociedad había sido desafortunada. El litigio involucraba a Lituania, cuyas fronteras con Polonia aún no estaban claramente definidas. Las partes reconocieron la competencia de la Sociedad y concedieron que examinara el asunto en septiembre de 1920. No obstante, pese a que Polonia y Lituania aceptaron

---

61 *Ibid.*, p. 28.

62 *Ibid.*, p. 27.

63 M. Marbeau, *op. cit.*, p. 63.



¶ El desempeño firme y sostenido del Consejo frente al conflicto griego-búlgaro aseguró el éxito de las tareas de investigación y análisis asignadas a la Comisión Especial de Encuesta enviada al terreno. En tan sólo tres semanas, esa Comisión pudo deslindar responsabilidades, calcular los montos de indemnización y formular recomendaciones de orden militar y político para evitar nuevos incidentes en la zona. Comisión Especial de Encuesta en un pueblo búlgaro en el marco de la disputa fronteriza entre Grecia y Bulgaria.

un armisticio y una demarcación fronteriza provisional, el general polaco Lucjan Zeligowski ignoró esos acuerdos y encabezó la ocupación del lugar a partir del 8 de octubre. Veinte días después, el Consejo propuso la celebración de un plebiscito que nunca se llevó a cabo, y como tampoco fue posible llegar a un acuerdo en Ginebra, Polonia no encontró ningún obstáculo para anexarse Vilna en marzo en 1922.[64]

Asimismo, la situación de la Alta Silesia, una región minera-industrial donde sólo un tercio de la población era alemana y el resto polaca, fue discutida por primera vez en la Conferencia de Paz. El predominio polaco se mantuvo hasta que el Consejo Supremo propuso la realización de un plebiscito en marzo de 1921, cuyo resultado indicaba que la mejor solución era repartirse el territorio. Ante esta posibilidad, Polonia ocupó la región en mayo de 1921 y enfrentó a los cuerpos francos alemanes –voluntarios y oficiales del ejército derrotado– durante seis semanas, hasta que las tropas aliadas de ocupación lograron evacuar la zona. El Consejo se ocuparía en adelante del asunto de la Alta Silesia, por lo que en agosto de 1921 nombró una comisión que sugirió igualmente la repartición del territorio. Su propuesta, aprobada el 12 de octubre de 1921 contempló, concretamente: la división política del triángulo minero, cuya parte más favorable administraría Polonia; garantías internacionales para las minorías que quedaran asentadas en cualquiera de los dos territorios; así como la creación de una comisión mixta que atendería a esas minorías y cuidaría el cumplimiento de ese acuerdo en tanto que Alemania y Polonia adoptaran un plan más acabado de repartición, lo cual ocurrió el 15 de mayo de 1922.[65]

Otro caso relevante fue el incidente italo-griego que derivó de un conflicto fronterizo entre Grecia y Albania, del cual se hacía cargo la Conferencia de Embajadores. Tuvo como consecuencia el asesinato en territorio griego, el 27 de agosto de 1923, de tres diplomáticos italianos, integrantes de la Comisión de Delimitación Fronteriza enviada al lugar por la Conferencia de Embajadores. Benito Mussolini acusó de ello al gobierno griego y, además de pedir la ejecución de los culpables, exigió el pago inmediato de 50 millones de liras como indemnización. Pese a que Atenas aceptó rápida pero parcialmente esas exigencias, Mussolini

---

[64] Una exposición breve de todas estas cuestiones e incidentes puede consultarse en Paul David, *Histoire de la Société des Nations*, Ginebra, Slatkine, 1998, pp. 161-181.

[65] M. Marbeau, *op. cit.*, p. 65.

ordenó el bombardeo de la isla de Corfú el 31 de agosto y el envío de un cuerpo de ocupación. Grecia denunció inmediatamente esa agresión ante el Consejo de la Sociedad como una clara violación del Pacto,[66] sin embargo la intervención ginebrina resultó efímera y poco comprometida ante la amenaza de Mussolini de retirarse de la Sociedad, así como por la ocupación francesa de la cuenca del Ruhr.[67] Ante esa situación incómoda, el problema italo-griego fue analizado de nuevo por la Conferencia de Embajadores, la cual propuso una solución con base en el ultimátum italiano. Corfú figura así entre los primeros fracasos de la Sociedad, incapaz de imponerse en los casos que directa o indirectamente involucraban a sus representantes más importantes.[68]

Por último, el enfrentamiento griego-búlgaro contrastó con los anteriores casos. Iniciaba el 19 de octubre de 1925 debido a la intervención griega en Bulgaria, con el propósito de poner fin a las actividades organizadas por terroristas macedonios en ese país. Bulgaria solicitó la mediación del Consejo a finales de octubre, la cual, a diferencia del conflicto que involucraba a Italia, contó con el respaldo de Francia y Gran Bretaña. La presión que ambas ejercieron sobre las partes facilitó el fin de las hostilidades y permitió que la Comisión de Encuesta realizara sus averiguaciones, que en tan sólo tres semanas concluyó su trabajo y con base en su reporte al Consejo se determinó la solución del conflicto.[69] Tal como lo aprecia Armstrong,

> […] aunque el resultado de este asunto no era precisamente un triunfo de la seguridad como se afirmó en el momento, sí mostraba la ventaja de contar con la Sociedad para resolver una crisis que envolvía a dos pequeños Estados, donde las grandes potencias, al no tener allí intereses vitales, podían actuar concertadamente.[70]

La Sociedad y el derecho internacional

La principal institución fundada por el Pacto de la Sociedad en materia de derecho internacional fue la Corte Permanente de Justicia Internacional.

---

66 *Ibid.*, pp. 65 y 66.

67 D. Armstrong, *op. cit.*, p. 29.

68 J. L. Neila Hernández, *op. cit.*, p. 51.

69 M. Marbeau, *op. cit.*, pp. 66 y 67.

70 D. Armstrong, *op. cit.*, p. 29.

La Corte, con sede en La Haya, inició sus trabajos en 1922 y estuvo constituida por 15 jueces –cuatro eran suplentes– electos por el Consejo y la Asamblea de la Sociedad de Naciones. Un comité conformado por diez juristas provenientes "de todas partes del mundo"[71] había trabajado en junio de 1920 en la preparación de un proyecto de esa Corte –su Estatuto– que fue aceptado con ligeras modificaciones por el Consejo y la Asamblea entre agosto y diciembre de 1920. El número de ratificaciones necesario por parte de los delegados de la Sociedad fue completado en septiembre de 1921, dando paso a la elección de sus jueces en la Asamblea.[72]

El Estatuto de la Corte especificó las facultades que le confería el Pacto en los órdenes judicial y consultivo. En cuanto a sus funciones judiciales, "La competencia de la Corte se extiende a todos los diferendos de carácter internacional que las partes le sometan", y respecto de sus atribuciones consultivas, "La Corte dará también opiniones consultivas sobre todo diferendo o cuestión que le sean planteados por el Consejo o la Asamblea".[73] Su jurisdicción podría ser voluntaria u obligatoria. En el primer caso las partes –Estados– convenían, mediante un acuerdo especial, someterse a la decisión de la Corte. En el segundo, un tratado o una convención en vigor preveía esa intervención. De cualquier modo, se anexaba al Estatuto de la Corte una declaración formal de aceptación de la jurisdicción obligatoria para ser firmada por los Estados. Ésta reconocía tal jurisdicción

> [...] respecto a cualquier otro miembro o Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte sobre todas o algunas de las categorías de desacuerdos de orden jurídico, que tenga por objeto: la interpretación de un tratado; toda cuestión de derecho internacional; la realidad de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría la violación de un compromiso internacional; la naturaleza o la extensión de la preparación debida por el rompimiento de un compromiso internacional.[74]

---

[71] Los integrantes de ese comité de juristas fueron convocados por el Consejo de la Sociedad en febrero de 1920: Mineitciro Adatci (Japón); Rafael Altamira (España); Clóvis Bevilaqua (Brasil), reemplazado por Raúl Fernández; Barón Deschamps (Bélgica); Francis Hagerup (Noruega); Albert de Geoufre de Lapradelle (Francia); B. C. J. Loder (Países Bajos); Lord Phillimore (Gran Bretaña); Arturo Ricci-Busatti (Italia), y Elihu Root (Estados Unidos).

[72] Secrétariat de la Société des Nations, *La Cour Permanente de Justice Internationale*, Ginebra, 1923, pp. 7 y 8.

[73] *Ibid.*, p. 12.

[74] Tomado de *ibid.*, p. 14.

En el marco de jurisdicción obligatoria, un Estado podía citar a otro ante la Corte, con o sin su consentimiento; y en el mismo sentido, la Corte podía emitir un juicio "por omisión".[75]

Los casos que atendería la Corte Permanente de Justicia Internacional serían de naturaleza muy variada. De entrada, los tratados de paz reconocían su jurisdicción en el caso de que se presentaran diferencias a propósito de las cláusulas relativas al Canal de Kiel (Tratado de Versalles) y sobre los problemas que podrían surgir entre Checoslovaquia y Austria en relación con las instalaciones telegráficas y telefónicas (Tratado de Saint-Germain). También tenía competencia en la protección de minorías contempladas en algunos tratados de paz o especiales de minorías nacionales entre los aliados y asociados con Polonia, Checoslovaquia, el reino de los serbios, croatas y eslovenos, Rumania y Grecia. Asimismo, la Corte intervenía ante diferendos en materia de mandatos que no pudieran resolverse de manera directa. Su competencia en materia de comunicaciones comprendía aquellos litigios relativos a la navegación: en el Vístula, el Prut, el Danubio o el Elba, así como en todas las vías fluviales de interés internacional incluidas en las convenciones de Barcelona sobre la libertad de tránsito y el Acuerdo de Porto-Rose sobre tráfico mundial. En adelante, la tendencia general al celebrarse un nuevo acuerdo internacional en cualquiera de estas materias fue insertar una cláusula aceptando la competencia de la Corte.[76]

Entre 1922 y 1939 la Corte atendió 66 casos, de los cuales 28 fueron sometidos por el Consejo o la Asamblea a manera de consulta. De acuerdo con Armstrong:

> Mostró que un tribunal internacional permanente tenía una función que desempeñar para promover ordenadamente las relaciones internacionales, en un momento en que ya existía un fuerte deseo subyacente de orden. Fue un hito significativo, pues los Estados aceptaron gradualmente que *las reglas tenían un lugar en la política internacional.* También desarrolló un cuerpo de jurisprudencia que ha desempeñado un papel importante en la adaptación del derecho internacional a circunstancias cambiantes –que, en cierto sentido, fue una nueva fuente de derecho internacional en sí.[77]

---

75 *Ibid.*, pp. 12 y 13.

76 *Ibid.*, pp. 15 y 16.

77 D. Armstrong, *op. cit.*, p. 38. Las cursivas son del autor citado. En adelante, únicamente indicaré cuando sean mías.

Además, la Sociedad hizo su aporte al derecho internacional. Hasta 1929, emanaron de Ginebra 200 convenciones internacionales, 120 de la Sociedad y 80 de la OIT.[78] La codificación fue igualmente una parte importante de esa labor, para la cual fue reunido un comité de expertos y celebrada al respecto una conferencia en La Haya (1930). Las administraciones internacionales de la Sociedad son otra fuente de innovación en materia de derecho internacional: el Sarre, mediante una comisión de gobierno integrada por cinco afiliados; la ciudad libre de Dánzig, puesta bajo la protección de la Sociedad a través de un Alto Comisionado, con responsabilidades de mediación en caso de litigio; el Trapecio de Leticia, administrado durante un año por una comisión especial de la Sociedad.

Finalmente, el Pacto puede ser visto como parte del derecho internacional que inspira el trabajo de la Sociedad:

> Así que cada vez que la Liga intentó cumplir con las obligaciones asumidas en el tratado de paz con las minorías, organizando plebiscitos o investigando controversias; cada vez que intentaba decidir las reglas y directrices que rigen las relaciones económicas internacionales o de cuestiones como el problema de los refugiados de la posguerra; cuando elaboró convenios internacionales sobre cuestiones ambientales y ecológicas, tales como la regulación de la caza o el control de la contaminación de los mares por el petróleo; cuando ideó regímenes internacionales más completos en ámbitos como las comunicaciones y el tránsito, previniendo la propagación de epidemias, o controlando el tráfico de drogas: en todo este trabajo estaba cumpliendo tareas que, por lo menos, tenían importantes implicaciones para el derecho internacional.[79]

Los planos económico, técnico y humanitario

Puede decirse que en 1939 el mundo contaba ya con una administración internacional –con responsabilidades económicas, técnicas y humanitarias–, la cual era sostenida con sesenta por ciento del presupuesto de la Sociedad. La creación de esta organización central había supuesto el primer paso dado en esa dirección. El mantenimiento de la paz era un asunto que dependía no únicamente de la variable política, en la misma medida lo hacía de la económica, la social y la de cooperación técnica. Así, en el

---

78 *Idem.*

79 *Ibid.*, p. 37.

plano económico, la Sociedad asumió responsabilidades de acuerdo con las necesidades que se fueron presentando: la reconstrucción económica y financiera de Europa (Austria, Hungría, Bulgaria y Grecia); la discusión internacional de las dificultades económicas mediante una importante serie de conferencias sobre problemas muy diversos (1920-1933) y el trabajo constante de comités de expertos en cuestiones económicas y financieras que difundían universalmente su trabajo.[80] Los resultados, como los de la Conferencia de 1927, son sobresalientes: en sus resoluciones se reconocía la interdependencia económica global y se perfilaban principios fundamentales, tales como la remoción de las restricciones a la exportación e importación. Aunque, como lo precisa Armstrong, los "gobiernos prestaron poca atención a estas sensibles propuestas, como incluso el autocomplaciente informe de la Liga, para conmemorar sus primeros diez años de vida, tuvo que reconocer".[81] Para no ir más allá de esa década, a la que no estará dedicada el resto de este libro, debe mencionarse por último la discusión en la Asamblea, en septiembre de 1929, de un plan de unión federal europea en el rubro económico; un proyecto impulsado por Aristide Briand y cancelado por el repliegue de las economías nacionales como consecuencia de la crisis económica de 1929.

Directa o indirectamente se ha hablado ya de las principales actividades técnicas que se consideraron necesarias para generar un entorno pacífico en la inmediata posguerra: reparaciones, desarme, comunicaciones, tránsito, etc. Esa actitud de colaboración permite observar detalles mucho más sensibles que sin duda muestran el mejor balance positivo de los resultados de Ginebra, así lo indican no sólo la cantidad de esas actividades, sino también su continuidad. Entre otros, destacan "la diplomacia humanitaria" mediante el repatriamiento de prisioneros en la URSS y de los refugiados rusos, armenios, asirios y sarreses (Oficina Nansen y Alto Comisariado para los Refugiados); el trabajo de comités especializados

---

[80] La Sociedad de Naciones publicaba periódicamente: *Bulletin mensuel de statistique*, *L'Annuaire statistique*, *La production mondiale et les Prix*, *Aperçu général du Commerce mondial*, *Monnaies et banques*, *Balances des paiements*, *Revue de la situation économique mondiale*. Lo mismo ocurría con las demás secciones de la Sociedad, que difundían sus avances y resultados a través de la Sección de Información de la Secretaría General, innovando en materia de recolección y difusión estadística de la información. Hacia 1936, la Sociedad contaba con 61 puntos de venta y distribución en el mundo para todo tipo de publicaciones. M. Marbeau, *op. cit.*, p. 82.

[81] D. Armstrong, *op. cit.*, pp. 41 y 42.

en la lucha contra la esclavitud y el tráfico de drogas, mujeres y niños; obra sanitaria para el combate de epidemias, estandarización de medicinas, combate a los problemas de nutrición, niñez y salud pública, universalización de la Cruz Roja, actividades en las que países no integrantes de la Sociedad, como México, Estados Unidos, Alemania y la URSS, pudieron participar.[82]

Finalmente, la edificación de un nuevo orden internacional propició la formación de una base firme para la cooperación intelectual internacional. En 1922, la Sociedad de Naciones creó la Organización Internacional de Cooperación Intelectual bajo la dirección de Henri Bergson, que contó con un comité especial integrado por quince personalidades del mundo científico y de las ideas, y sería el eje de dos instituciones prometedoras: el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual de París (1926) –antecedente institucional de la UNESCO– y el Instituto Internacional de Cinematografía Educativa con sede en Roma (1927), las cuales fueron un antecedente en la historia del internacionalismo científico e intelectual.[83] Esa obra sin precedentes sobrevivió la década de 1930 y la Segunda Guerra Mundial, años en que la Sociedad se marginó políticamente para dedicarse en exclusiva a los asuntos económicos, técnicos y humanitarios.

---

82 Al respecto véase M. Marbeau, *op. cit.*, pp. 81-102.

83 Véase Fabián Herrera León, "México y el Instituto Internacional de Cinematografía Educativa, 1927-1937", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 36, México, IIH-UNAM, julio-diciembre de 2008, pp. 221-259; Fabián Herrera León, "México y el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, 1926-1939", en *Tzintzun: Revista de Estudios Históricos*, núm. 49, Morelia, IIH-UMSNH, enero-junio de 2009, pp. 169-200; sobre el contacto de intelectuales latinoamericanos con estas organizaciones, véanse los trabajos de Corinne Pernet, "La cultura como política: los intercambios culturales entre Europa y América Latina en los años de entreguerras", en *Puente@Europa*, año V, núms. 3 y 4, Universidad de Bolonia, noviembre de 2007, pp. 66-73; y *A Seat at the Banquet of Civilization? Latin American Cultural Politics at the League of Nations, 1922-1946* (en prensa).

II. La experiencia latinoamericana en Ginebra: la década de 1920

Este segundo capítulo centra su atención en los países latinoamericanos integrantes de la Sociedad de Naciones y su desempeño en esa organización en la década de 1920, con el propósito de evaluar, en términos generales, su nivel de cooperación. Asimismo, el análisis de la experiencia latinoamericana nos familiarizará con los intereses, presencia y práctica diplomática de ese heterogéneo grupo de naciones en Ginebra, a fin de ofrecer un buen marco de referencia para valorar la participación mexicana en ese organismo a partir de 1931.

América Latina en la Sociedad de Naciones

Tras la aprobación definitiva del Pacto de la Sociedad y posteriormente del Tratado de Versalles, prácticamente todos los Estados latinoamericanos expresaron su deseo de incorporarse a la nueva organización, tanto los beligerantes como los que habían permanecido neutrales durante la Gran Guerra. Esa decisión se debió, por una parte, al anhelo de que la Sociedad de Naciones funcionara para resolver las diferencias y conflictos interamericanos; y por otra, a la esperanza de que fuese una garantía efectiva de paz. Sin embargo, no se puede descartar la posibilidad de que esta actitud también fuera determinada por factores políticos externos, dado el lugar privilegiado que ocupaban las potencias vencedoras en los asuntos de América Latina.[1] Así, el numeroso respaldo latinoamericano

---

[1] La primera de estas tesis es sostenida en Jorge Rhenan Segura, *Sociedad de las Naciones y la política centro-americana (1919-1939)*, Costa Rica, Euroamericana, 1993, pp. 17-20, y la segunda en Freddy Vivas Gallardo, *Venezuela en la Sociedad de las Naciones: 1920-1939. Descripción y análisis de una actuación diplomática*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981, p. 35.

a la Sociedad de Naciones constituyó un gran triunfo para las potencias vencedoras en la Primera Guerra Mundial, pues ayudó a sustentar cuantitativamente la estabilidad del nuevo orden internacional y a legitimar institucionalmente la victoria alcanzada en 1918.[2] No obstante, la ausencia de Estados Unidos y México, así como el retiro no formal de Argentina en 1920[3] fueron, en opinión del internacionalista chileno Agustín Edwards, un duro golpe a las expectativas iniciales de los socios americanos.[4] Asimismo, la errónea referencia de la Doctrina Monroe en el artículo 21 del Pacto, como una "inteligencia regional" que no entraba en contradicción con este documento constitutivo, dieron pauta a un periodo de incertidumbre en cuanto a la actitud de cooperación internacional que observarían los delegados latinoamericanos. Sin embargo, ésta no fue inicialmente una situación que preocupara a ese grupo de países, por lo que sólo más adelante nos ocuparemos de ella.

En cambio, el tema de las anualidades resultó más preocupante. En este sentido, América Latina solicitaría en repetidas ocasiones un reajuste en la tabla de contribuciones al presupuesto de la organización y de hecho, cierta o no, ésta sería la causa más común de separación expresada por los representantes latinoamericanos. En enero de 1925, Costa Rica fue el primero en avisar que renunciaría por ese motivo. En 1932, México

---

2 Véase F. Vivas Gallardo, *op. cit.*, pp. 15, 16, 30, 31 y 35-37; Thomas Fischer, *Die Souveränität der Schwächen: Lateinamerika und der Völkerbund, 1920-1936*, Wiesbaden, Franz Steiner Verlag, 2012.

3 Poco después de la Primera Asamblea, en el otoño de 1920, Argentina modificó su "incondicional adhesión" a la Sociedad de Naciones y expuso tres propuestas de modificación al Pacto que el gobierno de Hipólito Yrigoyen consideró obligadas y condicionantes de su permanencia: 1) la admisión automática en la Sociedad de todos los Estados soberanos; 2) la elección por mayoría de todos los integrantes del Consejo a través de la Asamblea General; 3) el establecimiento de una corte permanente de justicia internacional, reunida bajo el principio de arbitraje y jurisdicción obligatorios. Si bien los argentinos habían propuesto que se invitara a todas las naciones soberanas a formar parte de la Sociedad de Naciones, también precisaron que ésta no fuera extendida ni a Alemania ni a México, al tratarse de países que habían manifestado su desinterés por la organización. Percy Alvin Martin, "Latin America and the League of Nations", en *The American Political Science Review*, vol. 20, núm. 1, febrero de 1926, pp. 18-20. Si bien no se retiró formalmente de la Sociedad de Naciones, Argentina dejó de enviar su delegación a las asambleas posteriores al no ver cumplidas sus exigencias. Véase Agustín Edwards, "Latin America and the League of Nations", en *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, vol. 8, núm. 2, 1929, pp. 136 y 137.

4 *Idem.*



¶ La Sociedad de Naciones, convertida desde su origen en el principal escenario de las relaciones internacionales propias del periodo de entreguerras, tuvo como base un sistema de seguridad colectivo, un cauce distinto y prometedor para la conducción de los conflictos mundiales. Celebraciones por la inauguración de la Sociedad de Naciones. Fotografía de F.H. Jullien.

ofreció las mismas razones, aunque sólo Costa Rica hizo efectiva su pretensión al cumplirse el bienio obligatorio de permanencia señalado por el Pacto. No obstante, es válido dudar de esta excusa, considerando que la Sociedad era muy cuidadosa al calcular el monto de las anualidades de sus integrantes. La situación económica de cada uno de ellos se estudiaba por separado con base en los informes económicos y financieros que sus mismos gobiernos emitían, además la morosidad no suponía la pérdida de derechos y la Sociedad no se caracterizaba por ser inflexible o por negarse a recibir parcialidades. La cuota anual representaba, más que nada, un compromiso de orden moral, sin embargo en 1936 el mismo argumento serviría de excusa a Guatemala, Honduras y Nicaragua para abandonar la organización, no precisamente por falta de pago, sino para no verse obligados a actuar una vez más en contra de una potencia económica –como ocurrió en 1935 con Italia en represalia por su incursión militar en Etiopía– y ver afectadas con ello sus relaciones políticas y comerciales.[5]

Otras circunstancias particulares propiciaron que algunas delegaciones latinoamericanas decidieran desvincularse de la organización ginebrina. El primer caso sería el de Argentina, cuyos representantes fueron instruidos para abandonar la Primera Asamblea si no se aceptaba su principal propuesta de enmienda al Pacto: "que sean por igual admitidos a incorporarse a la Sociedad de las Naciones todos los Estados reconocidos como tales por la comunidad internacional".[6] No obstante, nunca anunció formalmente esta medida y volvió a incorporarse a los trabajos de la Asamblea en 1933. En 1921, Perú y Bolivia también dejaron de participar en las reuniones de la Sociedad cuando ésta evitó polemizar sobre el asunto Tacna-Arica,[7] y sólo regresaron a Ginebra cuando el problema fue resuelto finalmente en 1929 por mediación del presidente norteamericano Herbert C. Hoover.

Brasil tomó la decisión de retirarse en junio de 1926, cuando le fue negado un sitio permanente en el Consejo, pero su alejamiento de los organismos internacionales fue parcial, pues siguió participando en las actividades de carácter técnico y permaneció en la OIT y en la Corte de

---

[5] Véase el capítulo VI de este trabajo.

[6] Véase la nota 3 de este capítulo.

[7] Harold Eugene Davis *et al.*, *Latin American Diplomatic History. An Introduction*, Baton Rouge, University of Louisiana Press, 1990, p. 181. Véase *infra*, p. 65.

La Haya.[8] Como se verá en las siguientes páginas, la representación política latinoamericana a un alto nivel –como lo era el Consejo– se ubicó realmente por encima de una situación que tradicionalmente se ha considerado la más relevante: la compatibilidad de la Doctrina Monroe con el Pacto de la Sociedad de Naciones.[9]

América Latina y el artículo 21 del Pacto

La Doctrina Monroe, presentada en 1823 en dos partes que se tomaron de un mensaje presidencial señaló, palabras más palabras menos, que los territorios americanos recién liberados de las metrópolis peninsulares ya no serían susceptibles de dominación europea, y que se consideraría un acto inamistoso por parte de Europa cualquier intento al respecto. Suponía igualmente la delimitación de dos circunscripciones, la europea y la americana, como "el derecho de los Estados Unidos a ser la cabeza de esta última y defensor auto-nombrado de la libertad e independencia de los nuevos países americanos".[10] Sin embargo, el mensaje de la nación que aseguraba proteger la estructura política y el territorio de los nuevos países americanos integrantes del hemisferio occidental era engañoso, ya que pronto fue evidente lo ocurrido en las islas Malvinas, San Juan de Ulúa, el Belice mexicano, la Guerra de los Pasteles o en el proceso separatista texano. Pero hay un aspecto más en torno de la Doctrina Monroe que complica su estudio: "A partir de su proclamación –subraya T. H. Reynolds– los estadistas norteamericanos no han seguido nunca una línea definida de conducta; cada presidente ha tenido una interpretación personal".[11] Precisamente su cualidad interpretativa permitió que la Doctrina Monroe se ajustara a lo que en diferentes épocas constituyeron para Washington los "asuntos americanos", dando lugar a una política de intervención imperialista claramente perceptible en Centroamérica y el Caribe a mediados del siglo XIX. El Corolario de Theodore Roosevelt

---

8 Véase Eugênio Vargas Garcia, *O Brasil e a Liga das Naçoes (1919-1926): vencer ou não perder*, Brasilia, Editora de Universidade Federal do Rio Grande do Sul-Fundação Alexandre de Gusmão, 2000, pp. 75-90 y 117-135.

9 *Ibid.*, p. 182.

10 Guillermo Palacios y Fabio Moraga, *La independencia y el comienzo de los regímenes representativos*, Madrid, Síntesis, 2003, p. 262.

11 T. H. Reynolds, "México y los Estados Unidos", en *Historia Mexicana*, vol. 2, núm. 3, México, El Colegio de México, enero-marzo de 1953, p. 413.

de 1904, inmediato a la obtención de la Ruta del Canal, dotó finalmente de cierta racionalidad a la política norteamericana. Por tanto, las acciones paralelas que se sucedieron una vez definida la guerra hispano-americana en 1898[12] determinaron, naturalmente, que la Doctrina Monroe fuera considerada como un instrumento de subordinación por las naciones latinoamericanas, dado que la potencia hegemónica continental se ocupaba de asegurar la "conducta adecuada" de los países subdesarrollados del área, sobre todo en las regiones central y caribeña del continente.[13] En la conciencia de estas naciones, la Doctrina Monroe no fue asociada con ninguna intervención extra continental, sino con la intervención misma de Estados Unidos y les parecería, en cualquier caso, que el verdadero sentido de la frase "América para los americanos" era realmente "América para los norteamericanos".[14] Aunque la Doctrina Monroe tenía por completo una orientación imperialista, al final de la Primera Guerra Mundial Woodrow Wilson se refirió a ella como un "amistoso pacto regional". El lugar que ocuparía la Doctrina Monroe en el nuevo orden ya había sido adelantado por el mismo Wilson en un discurso al Congreso estadounidense el 22 de enero de 1917:

> [...] las naciones deben mediante un acuerdo adoptar la doctrina del presidente Monroe como una doctrina del mundo; que ninguna nación busque extender su política sobre cualquier nación o pueblo, y que cada pueblo sea dejado en libertad para determinar su propia política, su propia vía hacia el desarrollo, sin ningún impedimento, sin amenazas, sin temores, del pequeño ante el grande y poderoso.[15]

---

[12] Estados Unidos ocupó Cuba por primera vez en 1898, después de que su victoria en la guerra contra España condujera a la independencia de la Isla, y de nuevo entre 1906 y 1909. La República Dominicana estuvo ocupada entre 1916 y 1924. Lo mismo ocurrió con Nicaragua en dos ocasiones, de 1912 a 1925 y de 1926 a 1933. Haití estuvo "protegido" por la infantería de marina norteamericana ininterrumpidamente entre 1915 y 1934.

[13] Robert Freeman Smith, "Estados Unidos y las reformas de la Revolución, 1915-1928", en *Historia Mexicana*, vol. XIX, núm. 2, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1969, p. 196.

[14] Leslie Manigat, *L'Amérique Latine au XXᵉ siècle, 1889-1929*, París, Éditions du Seuil, 1991, p. 364.

[15] Tomado de P. A. Martin, *op. cit.*, p. 25.

La previsión de Estados Unidos, el mayor defensor y verdadero fundador de la Sociedad de Naciones, constituyó la esencia misma del Pacto de la nueva organización, localizada en su artículo décimo: "Los miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política de todos los miembros de la Sociedad". Recordemos la parte paradójica de esta historia, que inicia cuando en Estados Unidos se tiene conocimiento de la versión preliminar del Pacto, determinada por la supervivencia de otro principio de política exterior estadounidense: el aislacionismo, señalado muchos años atrás por los presidentes Washington y Monroe ante los problemas europeos.[16] Por tanto, el artículo décimo mereció una dura crítica y animó la campaña contra la Sociedad que dirigieron en suelo estadounidense algunos senadores republicanos opuestos a la ratificación del Pacto. Para anticiparse a este rechazo, Wilson promovió un nuevo artículo 21,[17] el cual señalaba: "Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, tales como la Doctrina Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se considerarán incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente Pacto".

Sin embargo esta modificación, lo mismo que la campaña a favor de la Sociedad de Naciones que encabezó Wilson en su país,[18] no consiguieron convencer a la mayoría en el Senado que finalmente se opuso a la ratificación del Tratado de Versalles y evitó, con ello, que Estados Unidos formara parte de la Sociedad de Naciones. Por consiguiente y pese a lo que se ha dicho a este respecto, poco o nada tenía que ver el artículo 21 con una política conspirativa o imperialista. Éste había sido pensado únicamente para facilitar el ingreso de Estados Unidos en la Sociedad de Naciones, pues así eludiría los compromisos de seguridad señalados en

---

16 *Ibid.*, pp. 25 y 26.

17 El artículo 21 en el texto preliminar del Pacto leído por Wilson en la sesión plenaria de la Conferencia de Paz de París fue retirado: "Las Altas Partes Contratantes convienen en que por mediación de la Liga se dicte una medida para asegurar y defender al par que la libertad de tránsito, un tratamiento equitativo al comercio de todos los Estados miembros de la Liga, procurando, entre otras cosas, hacer arreglos especiales respecto de las necesidades de las regiones devastadas durante la guerra de 1914-1918". Tomado de Alberto J. Pani, *Cuestiones diversas: contenidas en 44 cartas al presidente Carranza. 1 carta al presidente De la Huerta, 1 artículo de* El Universal *y 4 brindis*, México, Imprenta Nacional, 1922, pp. 39 y 40.

18 Véase la nota 34 del capítulo I.

el Pacto. Esa medida tardía y apresurada, expuesta por Wilson en la última reunión de la comisión redactora del Pacto, buscó ante todo agradar al Senado y contrarrestar los efectos de la campaña contra la Sociedad en su país.[19] Asimismo, el artículo no fue ni reformado ni retirado del Pacto, pues seguiría cumpliendo con el propósito de posibilitar una hipotética y deseable incorporación posterior de la potencia estadounidense.

De cualquier forma, la modificación no prosperaría, como claramente pudo apreciarlo Alberto J. Pani, observador informal del gobierno de Venustiano Carranza ante la Conferencia de Paz. Para el diplomático mexicano, la adopción del nuevo artículo 21:

> [...] quiere decir, pues, que la fuerza personal del Presidente Wilson no pudo resistir a la de sus adversarios políticos coterráneos, pero sí vencer, una vez más, la representada por sus colegas diplomáticos de la Conferencia de la Paz, haciéndoles aceptar una cláusula unilateral, esto es, sin reciprocidad para el continente europeo y que, además, incurre en la mentira de llamar convenio pan-americano lo que –según el mismo Presidente Wilson– no es más que un deseo o imposición del gobierno anglo-americano sobre todos los países del nuevo continente.[20]

Dado que ningún representante latinoamericano cuestionó la compatibilidad de la Doctrina Monroe con el Pacto en el marco de la Primera Asamblea, que recibió y canalizó diversas propuestas de enmienda al mismo, el señalamiento que entonces hizo Samuel Guy Inman no resulta del todo exagerado: América Latina volvía a darle la bienvenida a la Doctrina Monroe en el siglo XX.[21]

Paradójicamente, el artículo 21 fue discutido durante la Segunda Asamblea, en septiembre de 1921, a petición de China y Checoslovaquia. Tampoco en aquella ocasión los latinoamericanos denunciaron su contenido.[22] Tan sólo Honduras y El Salvador, en el marco de la

---

19 Véase Antonio Gómez Robledo, *La seguridad colectiva en el continente americano*, México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1960, pp. 23-25.

20 A. J. Pani, *op. cit.*, p. 227.

21 Samuel Guy Inman, "The Monroe Doctrine and Hispanic America", en *The Hispanic American Review*, vol. 4, núm. 4, Duke University Press, noviembre de 1921, p. 660.

22 *Proceso verbal de la Primera Comisión de la Segunda Asamblea*, Archivos de la Sociedad de Naciones (en adelante ASDN), Ginebra, 1921, pp. 22-31.

Conferencia de Paz, habían solicitado –por separado y sin contar con ningún respaldo– una definición clara de la Doctrina Monroe. En respuesta a esa inquietud, Estados Unidos ofreció una interpretación ambigua con base en un discurso pronunciado por Wilson el 6 de enero de 1916 en el Segundo Congreso Científico Panamericano: la Doctrina Monroe "demanda meramente que los gobiernos europeos no deben pretender extender sus sistemas políticos a este lado del Atlántico" y pretende la relación pacífica y amistosa entre los Estados americanos.[23] Por consiguiente, puede decirse que con excepción de ambos países centroamericanos, los demás integrantes latinoamericanos no estimaron grave esta aparente compatibilidad de la Doctrina Monroe con el Pacto, bien porque no habían sido perjudicados por su aplicación, o porque deseaban la incorporación inmediata de Estados Unidos a la organización.

Sin embargo, algunos acontecimientos revelaron de inmediato el riesgo que representaba el artículo 21 para ese grupo de países. En el marco de la primera y segunda asambleas generales Bolivia, con base en el artículo 19 del Pacto, que preveía "un nuevo examen" de los tratados internacionales que significaran un peligro para la paz, solicitó la revisión del Tratado de 1904 que puso fin a la Guerra del Pacífico de fines del siglo XIX el cual, subrayaba, le había sido impuesto por la fuerza. Chile rechazó la petición invariablemente en el marco de la Segunda Asamblea evitando, con base en el artículo 21, que una cuestión americana fuera discutida por potencias ajenas al continente.[24] Algo similar pasó con Perú al requerir la intervención de la Primera Asamblea en la disputa limítrofe con Chile respecto de los territorios de Tacna y Arica perdidos en esa Guerra. La solicitud fue retirada por Perú ante la actitud de las potencias, reacias a inmiscuirse en asuntos americanos cuando se esperaba que Estados Unidos reconsiderara su decisión de mantenerse al margen de la Sociedad de Naciones.[25]

Sin que sea convincente del todo la afirmación reiterada de que a los delegados latinoamericanos "les molestaba la inexacta referencia a la Doctrina Monroe en el Pacto y la idea de que la Sociedad de Naciones tuviera que abstenerse, aunque fuera en la teoría, de actuar en el continente

---

23 ASDN, R 564, dossier 3028 "Definition of the Monroe Doctrine"; ASDN, R 574, dossier 5549 "The Role of American Countries in the League of Nations".

24 F. Vivas Gallardo, *op. cit.*, pp. 216-220.

25 Dexter Perkins, *Historia de la Doctrina Monroe*, Buenos Aires, Eudeba, 1964, p. 327.

americano",[26] lo cierto es que ellos parecían muy poco interesados en hacer algo al respecto que cambiara esa situación.

En lo que no cabe duda es en los efectos adversos del artículo 21 con respecto de la cooperación de los países latinoamericanos en las actividades de la Sociedad. En efecto, durante la primera década de vida de la organización, el grupo latinoamericano estaría lejos de mostrar verdadero interés por las preocupaciones europeas relacionadas con el saldo de la guerra que eran discutidas en Ginebra.[27] Europa y América Latina, como lo señalaría Agustín Edwards, parecían colaborar en lo político bajo una fórmula similar a un "régimen de separación de bienes": por lo general, ninguna delegación latinoamericana se inmiscuía en asuntos de política europea, y lo mismo ocurría en sentido inverso.[28] Lo que es más, el artículo 21, admitía Edwards, favorecía la idea de que América Latina constituía un grupo compacto, "continental", cuya base era su reconocido entendimiento regional.[29] En los asuntos técnicos, financieros, jurídicos y culturales, los europeos y latinoamericanos sí colaboraban como se esperaba.[30]

Pese a esa falta de interés, los latinoamericanos serían muy bien apreciados por la considerable cantidad de sus representantes, pues en promedio, el grupo constituía un tercio del total de integrantes durante la primera década de vida de la organización ginebrina. En ese sentido, su voto era sumamente importante en la elección de socios no permanentes del Consejo, presidencia y vicepresidencia de la Asamblea General, comisiones y nuevos integrantes del Secretariado. Sin embargo, en una nota del periódico argentino *La Prensa*, conservada en los archivos de la Sociedad de Naciones, puede leerse una crítica fuerte a la actitud ginebrina: "El coro estaba integrado por ella [América Latina] y se le asignaba más o menos importancia, según hubiera o no necesidad de

---

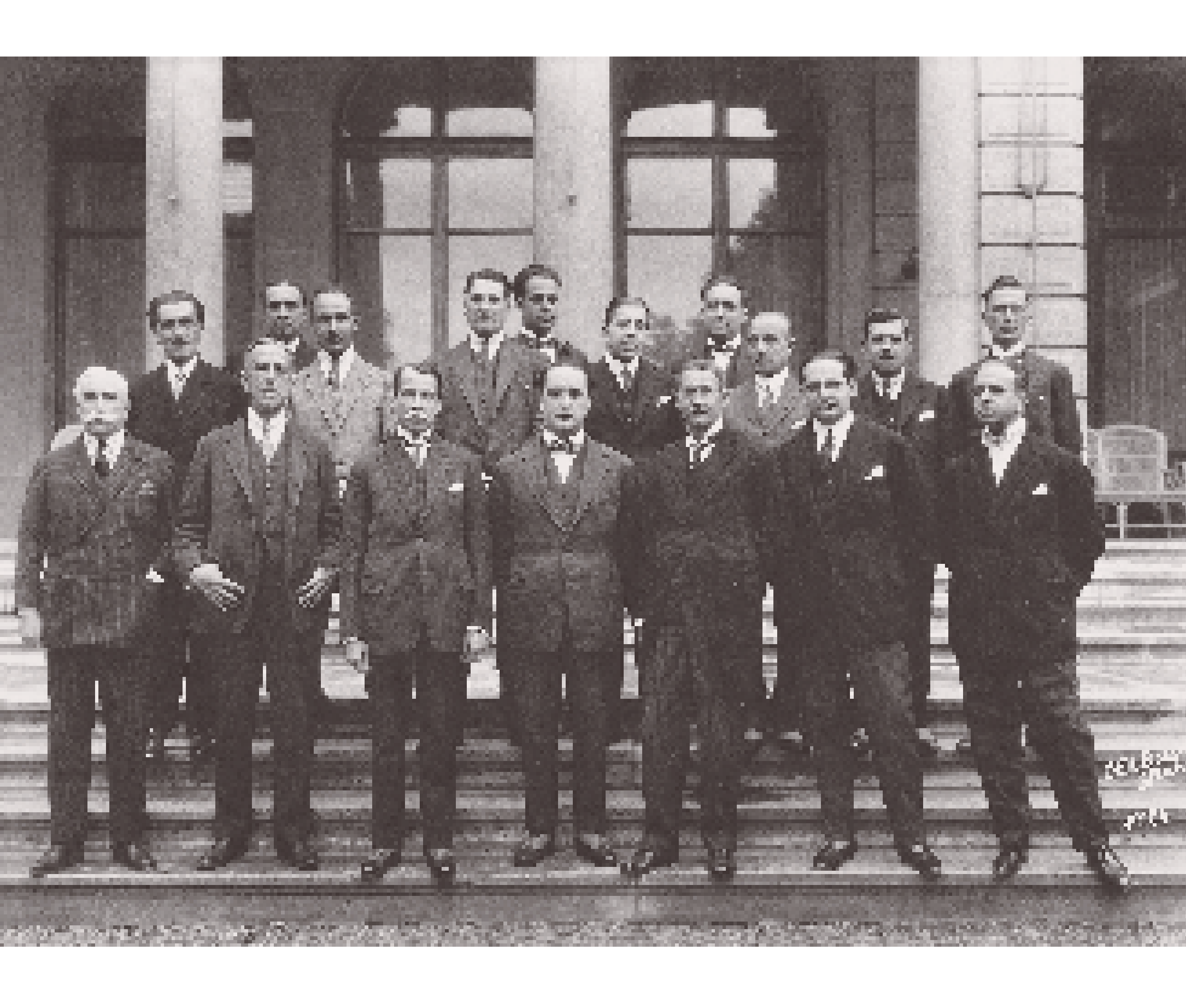
[26] F. P. Walters, *op. cit.*, p. 69.

[27] Véase A. Edwards, *op. cit.*, pp. 139-146.

[28] Agustín Edwards, "Foreign Policy in Latin America Historically Considered", en *Cambridge Historical Journal*, vol. 1, núm. 3, 1925, p. 293.

[29] *Ibid.*, pp. 287 y 288.

[30] *Ibid.*, pp. 293 y 294. Con respecto de la colaboración no política de las naciones latinoamericanas, véase Manuel Pérez Guerrero, *Les relations des États de l'Amérique Latine avec la Société des Nations*, París, Pedone, 1936.



¶ La relación establecida por el artículo 21 del Pacto con la Doctrina Monroe fue causa de desconcierto entre los socios latinoamericanos, puesto que este enunciado unilateral estadounidense era considerado una "inteligencia regional" compatible con el documento medular de la nueva organización. Sin embargo, esa confusión no obstaculizó el contundente apoyo que América Latina ofreció con su presencia a la Sociedad de Naciones en el momento de su fundación. Grupo de delegados latinoamericanos, entre los que se hallan José Guerrero (de El Salvador) y Francisco José Urrutia (de Colombia). Fotografía de C.Ed. Boesch.

encontrar un apoyo numérico para las iniciativas o votaciones".[31] Aunque de enérgico tono –no se olvide que Argentina había dejado caprichosamente la Sociedad–, ese señalamiento ilustra muy bien la influencia que se tenía en Ginebra.[32]

Por consiguiente, la pérdida de esos asociados fue un riesgo permanente que la Secretaría General buscaría atenuar en la medida de sus posibilidades. En 1923, con la intención de involucrar plenamente al grupo latinoamericano en los trabajos de la organización, algunos funcionarios del Secretariado propiciaron una discusión interna interesante en torno del artículo 21, pues consideraban que su referencia a la Doctrina Monroe facilitaba el distanciamiento de esos países respecto de la labor política mundial de la Sociedad. Sin embargo, como también se subrayaría en el debate, y ésta sería la opinión del propio secretario general de la Sociedad, Eric Drummond, el artículo 21 representaba igualmente una puerta que la Sociedad debía dejar entreabierta a Estados Unidos, de allí que se considerara poco recomendable eliminar o definir el alcance del artículo 21, es decir, la responsabilidad de la Sociedad en el Hemisferio Occidental.[33] Este último razonamiento se impuso en la discusión del Secretariado, interpretar o retirar el artículo 21 del Pacto no haría sino poner obstáculos a la eventual colaboración estadounidense.[34]

No obstante, la Secretaría General decidió crear ese mismo año una Oficina de Atención Especial para América Latina que haría las veces de una "escuela preparatoria"[35] y buscaría propiciar en los delegados de esa región inquietudes universales de acuerdo con el trabajo y los propósitos de Ginebra. Ello constituiría un primer paso en el propósito de incorporar

---

[31] *La Prensa*, "Las delegaciones latinoamericanas en la Liga", Buenos Aires, 23.IX.1929, en ASDN, S 505, dossier 10 "L'Amérique Latine et la Société des Nations: Presse".

[32] A este respecto, véase Yannick Wehrli, "Les délégations latino-américaines et les intérêts de la France à la Société des Nations", en *Relations Internationales*, núm. 137, Presses Universitaires de France, 2009, pp. 46-59.

[33] Eric Drummond a Julián Nogueira, Ginebra, 22.I.1924, ASDN, R 1454, dossier 30762 "Admission du Mexique dans la Société des Nations".

[34] Véase James Wilford Garner, "The Recrudescence of the Monroe Doctrine", en *Political Science Quaterly*, vol. 45, núm. 2, junio de 1930, p. 240.

[35] A. Edwards, "Latin America...", *op. cit.*, p. 141.

a muchos funcionarios latinoamericanos al Secretariado y ofrecer a esos países puestos políticos de mayor responsabilidad en el Consejo.[36]

Sin embargo, la medida resultaría igualmente contraproducente, por lo que se decidió la clausura de la Oficina de Atención en 1926 tras una negociación de la Secretaría General con los representantes de esos países. Si bien la Oficina de Atención Especial para América Latina había afianzado su relación con Ginebra, al mismo tiempo incrementó el riesgo que teóricamente debía aminorar. América Latina empezaba a considerarla una organización paralela a la Sociedad, con lineamientos y propósitos de trabajo particulares. En este sentido, los países latinoamericanos solicitaron el nombramiento de un subsecretario general –latinoamericano, por supuesto– que dirigiera la Oficina de Atención Especial para América Latina. Dicha negociación se estudia con detalle en el siguiente apartado.

Más lugares en el Consejo

Como hemos visto, durante los primeros años de actividades de la organización ginebrina, la referencia a la Doctrina Monroe en el Pacto no fue objeto de grandes críticas por parte de los representantes latinoamericanos. En cambio, como también lo hemos adelantado, la principal causa de descontento fue su acceso restringido a puestos políticos de primer orden, naturalmente, los más importantes. La comprensible aspiración de esos países a ocupar un lugar de prestigio en el Consejo encontraba un primer obstáculo en el Pacto, cuyo artículo 4 estipulaba la existencia de una estructura jerárquica y por tanto desigual en este organismo, reservando los puestos permanentes a las grandes potencias –Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y, a partir de 1926, Alemania–, así como unos no permanentes para el resto de sus socios –cuatro hasta 1922, seis hasta 1926 y nueve en adelante. Conscientes de su importancia numérica, los latinoamericanos pretendían obtener una mayor cantidad de espacios en el Consejo. La negativa para que el organismo permitiera una presencia regional más equilibrada era motivo de disgusto no sólo entre los latinoamericanos, sino también entre pequeñas y medianas potencias europeas como Polonia y España. En el marco de esa crisis política, los más firmes aspirantes a un puesto permanente, Brasil y España, amenazarían con retirarse de la Sociedad. Como ya hemos mencionado, la advertencia brasileña, cuyo cumplimiento se hizo efectivo, ofreció la oportunidad al grupo

---

[36] *Idem.*

latinoamericano de negociar y obtener tres puestos semipermanentes en el Consejo.[37]

El enfado latinoamericano hacia la Sociedad de Naciones aumentó a partir de la Quinta Asamblea de 1924, en cuyo foro se discutió el asunto de eliminar la recién creada Oficina de Atención Especial para América Latina. Dos posiciones se manifestaron con respecto de su permanencia: por un lado y en términos generales, la de los latinoamericanos, que además de considerarla indispensable, solicitaron a la Secretaría General su establecimiento permanente, el aumento de su personal mediante la contratación de nuevos funcionarios latinoamericanos, y el nombramiento de un subsecretario general latinoamericano. Y por otra parte la de Julián Nogueira, funcionario uruguayo de la Sección de Información, quien prácticamente era el vínculo permanente de comunicación entre los gobiernos latinoamericanos y la Secretaría General. Nogueira consideraba preciso

> [...] eliminarla y volver al derecho común, pues ésta les creaba a los americanos cierta peculiar situación, dado que ningún otro continente estaba limitado a esa participación oblicua o aparte en la Secretaría y porque, en realidad, la Oficina obstaba a aquellos países en sus esfuerzos a mayor y más alta representación en los servicios de la Sociedad [...][38]

En el transcurso de la negociación con la Secretaría General, las delegaciones latinoamericanas moderaron sus demandas. Se olvidaron de la Subsecretaría General latinoamericana y de la existencia infinita de la Oficina de Atención Especial, pero subrayaron la necesidad de que América Latina asumiera en mayor medida responsabilidades en el Secretariado internacional hasta que cada una de sus secciones contara con al menos un funcionario de nacionalidad latinoamericana. A cambio, ofrecieron que su relación con la Sociedad de Naciones sería tan amplia como permanente. La Secretaría General convino en todas las propuestas y sustituyó la Oficina latinoamericana por un sistema más adecuado de vinculación mediante corresponsales radicados en algunos países latinoamericanos,

---

37 En 1920 les correspondió solamente uno que fue adjudicado a Brasil. Entre 1921 y 1926 contaron con dos lugares, uno de ellos ocupado por Brasil durante todo el periodo. A partir de 1927, los socios latinoamericanos se turnaron anualmente en uno de los tres puestos hasta que la Sociedad de Naciones dejó de existir.

38 Tomado de F. Vivas Gallardo, *op. cit.*, pp. 236 y 237.

así como de las llamadas *American Meetings*, reuniones mensuales de los delegados y funcionarios latinoamericanos con los directores del Secretariado.[39]

Si bien el tema del sitio permanente para América Latina no fue resuelto, con el retiro de Brasil se solucionó el problema, tras lo cual la organización concedería los puestos semipermanentes. Vivas Gallardo apunta al respecto que el

> [...] abandono brasileño de la Liga cerró el largo y espinoso problema electoral que confrontaban anualmente los Estados latinoamericanos (aun a costa de una solución extrema como era la salida brasileña de la Liga) de tener que votar por Brasil en desmedro muchas veces del interés regional de la América Latina, y del interés particular de los Estados americanos que querían justamente llegar al Consejo; igualmente la salida brasileña tuvo una repercusión positiva en las relaciones interamericanas en la Liga, las cuales a partir de ese momento, en lo referente a la cuestión electoral, fluyeron armoniosamente una vez que desde 1926 empezó a operar definitivamente el principio de rotación en el Consejo.[40]

Sólo entonces la Doctrina Monroe empezó a ser objeto de controversia en las *American Meetings* que tuvieron lugar a partir de 1927 tras la clausura de la Oficina de Atención Especial, decisión que contribuyó a la cohesión latinoamericana en Ginebra. Por su parte, el artículo 21 fue discutido en tres ocasiones con la presencia del secretario general de la Sociedad con la finalidad de saber si la Secretaría General tenía la obligación de interpretar oficialmente dicha Doctrina. En un primer momento, Eric Drummond sugirió conformarse con la respuesta que el Departamento de Estado había dado a El Salvador, pero finalmente se acordó que a la sección jurídica le correspondía estudiar el caso.[41] La situación volvió a ser planteada en febrero de 1928, a raíz de un discurso pronunciado por Julián Nogueira en una universidad argentina, donde el funcionario dio su opinión personal sobre la referencia a la Doctrina Monroe en el Pacto,

---

39 Yannick Wehrli, "'Créer et maintenir l'intérêt': la liaison entre le Secrétariat de la Société des Nations et l'Amérique Latine (1919-1929)", tesis de licenciatura, Ginebra, Université de Genève, 2003, p. 10.

40 F. Vivas Gallardo, *op. cit.*, p. 248.

41 Latin American Meetings, 4.III-1.IV.1927, en ASDN, "Latin American Meetings Papers (1927)".

y a la que el uruguayo no le concedió ninguna validez.[42] En el marco de la XII *American Meeting*, Drummond creyó poner fin a ese debate al señalar que la Doctrina debía ser comprendida en el sentido que tenía cuando fue redactado el Pacto.[43] Esto es, como lo sintetizaría Julián Nogueira durante una estancia en México en 1923, "*simplemente a título de ejemplo* para citar que el Pacto acepta las obligaciones internacionales ya existentes, demostrando así que la Sociedad no pretende ser un superestado".[44] Nuevamente el rechazo de la Secretaría General a definir el alcance de la Doctrina Monroe, fue causa de indignación entre los delegados latinoamericanos, para quienes la situación en Centroamérica se había vuelto cada vez más preocupante. Nicaragua estaba sometida a fuerzas de ocupación estadounidenses desde 1926, lo cual había dado lugar a insurgencias nacionalistas internas –en especial, la de Augusto César Sandino– en detrimento de la estabilidad regional. En ese contexto, es preciso tenerlo en cuenta, se produjo "una especie de rebelión continental contra la Doctrina Monroe" y el intervencionismo estadounidense durante la VI Conferencia Internacional Americana celebrada en La Habana (1928).[45]

La especificación del artículo 21

En 1928, año en que se harían efectivos los retiros de Brasil –junio– y España –septiembre–, el Consejo de la Sociedad haría un último intento para retenerlos. Les hizo una invitación para dejar sin efecto sus respectivas advertencias, la cual, para no hacer una excepción, se extendió igualmente a Costa Rica, que también se preparaba para abandonar la organización. Tal como lo refiere Francis P. Walters, un prominente funcionario de la Sociedad, esa actitud diplomática dio lugar a "un reto inesperado y molesto" al que debió hacer frente la Secretaría General.[46] El gobierno centroamericano aprovechó la oportunidad para solicitar la

---

[42] Cristóbal Rodríguez a Sugimura, Ginebra, 22.IV.1927, ASDN, S 514, dossier "Réunions latino-américaines (ordres du jour, etc.)".

[43] ASDN, "Latin American Meetings Papers (1928)".

[44] Julián Nogueira a la Oficina de la América Latina, nota núm. 33, "Nota para la Oficina de la América Latina", SS. "Conte Verde", 27.X.23, en ASDN, S 495, dossier 1 "Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine".

[45] Guillermo Palacios, *Intimidades, conflictos y reconciliaciones: México y Brasil, 1822-1933*, México, SRE, 2001, p. 205.

[46] F. P. Walters, *op. cit.*, p. 385.

interpretación que hacía el Consejo de la Doctrina Monroe. Considerando que Estados Unidos defendía su exclusividad de explicar y aplicar la Doctrina, los representantes europeos del Consejo enfrentaron la desagradable ironía que hasta ese momento la Secretaría General había conseguido rehuir. Ésta, como lo apunta el mismo Walters, exponía a todos al ridículo: "¿cómo podían los miembros de la Sociedad, cuya acción común estaba guiada y limitada por el Pacto, negarse a explicar lo que entendían por una doctrina a la que aquél específicamente se refería?"[47] Costa Rica fue respaldada inmediatamente por el contingente de delegaciones latinoamericanas, por lo que una respuesta ambigua o evasiva no pudo ser esa vez una salida fácil.[48] "Toda América –refiere Walters– estaba esperando la respuesta del Consejo; de ella dependía no sólo la actitud futura de las repúblicas latinoamericanas hacia la Sociedad, sino también, al menos en algunos casos, su decisión en cuanto a la firma y ratificación del Pacto Briand-Kellogg."[49]

Así, el 1 de septiembre de 1928, el Consejo expuso en términos muy claros el alcance del artículo 21 en el Pacto sin contrariar o limitar los derechos y obligaciones de todos los integrantes de la Sociedad:

> Article 21 gives the States parties to international engagements the guarantee that the validity of such of these engagements as secures the *maintenance of peace* would not be affected by accession to the Covenant of the League of Nations. In declaring that such engagements are not deemed incompatible with any of the provisions of the Covenant, the article refers only to the relations of the Covenant with such engagements; *it neither weakens nor limits any of the safeguards provided in the Covenant.* In the regard to the scope of the engagements to which the article relates, it is clear that it cannot have the effect of giving them a sanction or validity which they did not previously possess. It confines itself to referring to these engagements, such as they may exist, *without attempting to define them:* as attempts at definition being,

---

[47] *Ibid.*, pp. 385 y 386.

[48] En ese momento únicamente trece naciones latinoamericanas participaban activamente con la Sociedad de Naciones, no obstante que dieciséis figuraran como integrantes de la organización. Argentina, que seguía manteniendo su puesto, no enviaba una delegación a la Asamblea desde 1920. Brasil se había retirado. Perú y Bolivia tenían igualmente un bajo perfil y no tomaban una parte activa en los procedimientos de la Sociedad desde 1921. A. Edwards, "Latin America...", *op. cit.*, p. 134.

[49] F. P. Walters, *op. cit.*, p. 386.



¶ La puesta en marcha del nuevo orden mundial se llevó a cabo en un entorno ciertamente inestable, por lo que la actividad internacional en el decenio posterior a la Primera Guerra Mundial mostraba, alternativamente, momentos de estabilidad y crisis. No obstante, el año 1924 parecía favorable para las relaciones internacionales de la época. Inició una etapa efímera que fortaleció a la Sociedad de Naciones, caracterizada por la estabilidad, la voluntad pacifista y la prosperidad económica. Firma del Pacto Briand-Kellogg.

> in fact, liable to have the effect of restricting or enlarging their sphere of application. Such a task was not one of the authors of the Covenant; it only concerns the States having accepted *inter se* engagements of this kind.[50]

Los latinoamericanos se declararon satisfechos con la respuesta del Consejo. Su parecer respecto al alcance del artículo 21, junto a hechos tales como la clausura de la Oficina de Atención Especial para América Latina y el retiro de Brasil, les ofrecieron la oportunidad de involucrarse con un perfil más alto en los asuntos de la organización. Sin embargo, como se mencionaba en un número de la revista *Foreign Affairs* de 1929,

> [...] the South Americans figure at Geneva in a function something like that of the Grand Eunuch: their posts are distinguished, but their influence is scanty. They sit on the Council, but not to consider the affairs of their own Continent. They participate, with courteous discretion, in discussions on European affairs. They sign reports. In other words, they act as chorus in a drama where the actors are all foreigners and played on a stage far removed from their world.[51]

En la siguiente década, los representantes latinoamericanos se mostrarían, con algunas excepciones, igualmente reticentes a la intervención de la Sociedad en sus asuntos, como se verá en el quinto capítulo de este trabajo, dedicado a los conflictos del Chaco y Leticia.

---

50 Tomado de Philip Marschall Brown, "Mexico and the Doctrine Monroe", en *The American Journal of International Law*, vol. 26, núm. 1, American Society of International Law, enero de 1932, p. 218. Las cursivas son mías.

51 *Foreign Affairs*, Nueva York, vol. 7, núm. 2, enero de 1929, p. 186.

II PARTE



Introducción a la segunda parte

La experiencia histórica, a decir de Mario Ojeda, ha sido "un factor importante en el desarrollo de la política exterior mexicana".[1] De ahí que historiadores e internacionalistas estén de acuerdo en que México, al tratarse de una nación emancipada de una potencia colonial europea, se abocara desde el primer momento al diseño de una política exterior autodefensiva dirigida a preservar y afirmar una nueva soberanía nacional,[2] razón por la que cabe hacer un breve repaso sobre los cambios que en este sentido se produjeron a partir del Porfiriato.

El esbozo de la política exterior de México adscrita al régimen de Porfirio Díaz (1876-1911) permite apreciar claras ventajas y limitaciones. Entre los principales logros que dieron al país una mejor posición internacional están el de la pacificación interna, la moderación anticlerical, la constitución de una base favorable al desarrollo, la solución de problemas fronterizos al norte y sur de su territorio, así como de su promoción a nivel regional, ya como sede del Segundo Congreso Panamericano o como opositor mesurado al intervencionismo norteamericano en Centroamérica y el Caribe. México, considera Roberta Lajous, supo convivir "con un vecino en plena expansión territorial y económica sin entrar en conflicto con él y sin hacer concesiones vergonzantes".[3] Los resultados de esa política exterior mucho tienen que ver con el componente equilibrista característico del régimen de Díaz, entre Estados Unidos y las potencias europeas, con el propósito de incursionar en un ambiente de

---

[1] Véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2001, p. 131.

[2] *Ibid.*, pp. 130-132.

[3] Roberta Lajous, *La política exterior del porfiriato*, México, Senado de la República, 2000, p. 152.

mayor apertura. Ello supuso tanto el fortalecimiento de la misma Secretaría de Relaciones Exteriores, como el aumento de representaciones en el exterior aunque con ciertos altibajos, pues el régimen de Díaz contaba en sus últimos días con poco más de doscientas misiones diplomáticas a diversos niveles. Pero los contrastes son igualmente sorprendentes. Como consecuencia del veto aplicado a México en Europa tras el fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo, las relaciones con Estados Unidos eran ya tan intensas como determinantes cuando Díaz asumió el poder. Aunque más adelante se intentaría contrarrestar esa situación, las inversiones de capital estadounidense predominaron y vulneraban los esfuerzos para tratar de equilibrarlas con las que provenían de Europa.

La política económica exterior también fue responsable de la marginación de sectores de las poblaciones rural y urbana, así como de una reducida participación de la élite nacional en los rubros donde la inversión foránea gozaba de cierta exclusividad. La política exterior de Díaz, como bien aprecia Lajous, "obtuvo capital y prestigio del extranjero" pese a que su régimen no consiguiera fincar "los cimientos para encauzar un desarrollo equilibrado de la sociedad mexicana".[4] Pero aun considerando esas contrariedades el balance de la política exterior porfirista, altamente pragmática, es ciertamente positivo. En palabras de la misma autora, "entre 1876 y 1910, México pasó de ser un país inestable y reprobado por las monarquías europeas a uno reconocido por la 'comunidad de naciones civilizadas' [que consideraron] que México llevaba el curso adecuado de un país que desde su independencia sólo conocía el caos y la anarquía".[5]

La invitación a México de que asistiera a la Primera Conferencia de Paz de La Haya en 1899, que para el continente americano sólo se hizo extensiva a otros dos países, Estados Unidos y Brasil, ilustra ampliamente su aceptación por parte la comunidad internacional. En 1907, el país volvió a participar en la Segunda Conferencia de La Haya, esta vez en compañía de casi todos los países del continente –con excepción de Honduras y Costa Rica–, invitados por intermediación de Estados Unidos.[6]

Dado que la etapa más violenta del proceso revolucionario mexicano iniciado en 1910 coincidió con el primer gran conflicto europeo del siglo XX, los acontecimientos en México ocuparon un relativo segundo lugar en la agenda de los gobiernos extranjeros involucrados en la Gran Guerra.

---

4 *Ibid.*, pp. 156-158.

5 *Ibid.*, pp. 9 y 154.

6 G. Palacios, *Intimidades…*, *op. cit.*, pp. 95-97.

No obstante, la prolongada inestabilidad mexicana preocupó a los bandos contendientes, considerando que este país ocupaba un sitio importante en el plano geopolítico de la guerra por su producción petrolera y su ubicación geográfica. El estratégico acercamiento del gobierno de Venustiano Carranza hacia los imperios centrales, no obstante su declaración formal de neutralidad, respondió en gran medida al intervencionismo norteamericano en Veracruz (1914) y en Chihuahua (1916). La ambigua posición mexicana dio pauta a interpretaciones confusas que la Entente, y no sólo Alemania, supo aprovechar, pues ayudó a precipitar el ingreso de Estados Unidos en la guerra (telegrama Zimmermann).[7] En este marco, apenas es posible hablar de una política exterior mexicana con directrices claras, a lo más puede destacarse su firme carácter autodefensivo, el cual no dejó de tener consecuencias. Las dificultades diplomáticas originadas por el daño que se causó a las personas y propiedades extranjeras propició la movilización de los países afectados. Asimismo, la Primera Guerra Mundial fue un momento idóneo para que México pudiera tener en 1917 una Constitución de carácter social y nacionalista que no podía gozar sino de una muy mala fama internacional. En este sentido, las virtuales conquistas de la Revolución en materias agraria, laboral y social debieron resistir permanentemente las presiones, amenazas e injerencias internacionales[8] que, en última instancia, consistían en el reconocimiento o desconocimiento de los gobiernos mexicanos que surgían de la lucha armada. Si bien Carranza había conseguido restablecer relaciones con casi todos los países, a su muerte esos vínculos internacionales volvieron a romperse. No contar con ellos, sobre todo con el de Estados Unidos, implicaba carecer de garantías respecto de la imparcialidad de los gobiernos extranjeros, ya que al ver afectados sus intereses bien podrían suministrar armas, voluntarios y logística a los opositores del poder central. El inicio de la rebelión de Agua Prieta de 1920 significó el fin del gobierno de Carranza y de la delicada relación diplomática con Estados Unidos, cuyo restablecimiento fue estrictamente condicionado y por tanto rechazado en un primer momento por los gobiernos de Adolfo de la Huerta y Álvaro Obregón. A decir de Arnaldo Córdova,

---

[7] Al respecto véase Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, México, Ediciones ERA, 1998, pp. 585 y 586; Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 211-226.

[8] M. Ojeda, *op. cit.*, p. 10.

> México hasta ese tiempo, puede decirse, había carecido totalmente de una verdadera política internacional. Estaba virtualmente aislado del mundo y sus relaciones exteriores habían tenido que ver casi exclusivamente con su muy difícil y peligrosa situación frente a su poderoso vecino del norte. Los gobiernos revolucionarios habían tenido a mano medios diplomáticos, doctrina y motivos más que suficientes para emprender una política internacional que los pusiera en el centro mismo de la escena mundial. No se lo propusieron y, al parecer, no les interesaba. [...] El país aparecía, ante los ojos de todo el mundo, como una nación desordenada, víctima del militarismo y las cotidianas *revoluciones* (que para los europeos, por ejemplo, eran sólo cuartelazos y golpes de Estado). [...] Los revolucionarios mexicanos, para decirlo de otra manera, carecían de visión internacionalista.[9]

La política exterior mexicana fue tomando su forma contemporánea hasta mediados de la década de 1920. Además de concentrarse en el restablecimiento de relaciones diplomáticas con los gobiernos del continente que, por lo que respecta a los sudamericanos, no dejaban de observar a México con especial cuidado e interés,[10] el gobierno de Obregón trabajó en la pacificación interna, la renovación económica y el orden constitucional, medidas que estaban dirigidas a mejorar la imagen internacional de la Revolución mexicana después de que ésta finalizó. Ese proceso de desarrollo, que acompañó los esfuerzos por consolidar el régimen emanado de la Revolución, generó el ambiente propicio para lograr un entendimiento con la principal potencia continental mediante los pactos de Bucareli de 1923. El reconocimiento de los daños sobre personas y bienes extranjeros, la indemnización respecto de las propiedades confiscadas y, como caso especial, la aceptación del principio de no retroactividad del artículo 27 de la Constitución, que amenazaba las concesiones petroleras de empresas estadounidenses y anglo-holandesas, fueron negociados, con lo que se desmentían las denuncias de que se practicaba un nacionalismo

---

9 Arnaldo Córdova, *La revolución en crisis: la aventura del maximato*, México, Cal y Arena, 1995, pp. 171 y 172.

10 El afianzamiento de las relaciones de México con las naciones sudamericanas tenía como propósito fortalecer la posición del país frente a su vecino estadounidense, aún inconforme e intransigente por la situación generada contra sus intereses tras la lucha armada. Véase Guillermo Palacios, *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010: América del Sur,* vol. 4, México, SRE, 2011, pp. 183-224.



¶ Al tratarse de un proceso social complejo, diferenciado temporal y espacialmente, la Revolución tuvo sentido definido hasta el triunfo y subsistencia de una de sus facciones, la sonorense, artífice incuestionable del perfil institucional del régimen revolucionario. Gobierno de Álvaro Obregón, ciudad de México.

xenófobo. En los meses posteriores a ese acuerdo se produjeron los acercamientos de Alemania, Francia y Gran Bretaña.[11]

La diplomacia mexicana, representada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, aprovechó la ocasión pertinente para mejorar su funcionamiento por instrucciones de su titular, Alberto J. Pani (1921-1923), rubro en el que se garantizó la profesionalización del cuerpo diplomático mediante un reclutamiento más estricto con la finalidad de propiciar la regularización de la carrera diplomática; se hicieron modificaciones de carácter administrativo, y fueron proporcionados mayores recursos económicos que impactarían positivamente en la imagen de las representaciones mexicanas en el exterior.[12]

A lo largo de esa década, la política exterior mexicana reafirmó en la práctica su carácter autodefensivo y siguió subordinada a la solución de problemas internos. México centró su atención en las relaciones continentales, especialmente con Estados Unidos, en detrimento de Europa y Asia. La idea de que esa potencia constituía una amenaza permanente a la soberanía mexicana se había arraigado como nunca antes y era parte esencial de "una identidad nueva y más fuerte".[13] Tal como lo señala Lorenzo Meyer, no fue "sino hasta finales del Porfiriato y, sobre todo, durante la Revolución mexicana, que el sentido de patriotismo y nacionalismo realmente se dejaría sentir en las capas populares de la sociedad mexicana".[14] Mientras tanto, la diplomacia mexicana trabajó en el entorno regional contra la influencia norteamericana y la conformación de un sistema hemisférico al gusto del vecino del norte, particularmente en las reuniones panamericanas, en donde empezó a enaltecer los principios de trato internacional derivados de la llamada Doctrina Carranza –resolución pacífica de la controversias, no intervención y autodeterminación–, que sería complementada en 1930 con la Doctrina Estrada (contraria a un reconocimiento internacional condicionado), en la que los gobiernos

---

11 Agustín Sánchez Andrés, *México en el siglo xx: del porfiriato a la globalización*, Madrid, Arco Libros, 2010, pp. 26-28.

12 F. Savarino Roggero, *op. cit.*, pp. 23-25.

13 Alan Riding, *Vecinos distantes: un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz, 1985, p. 379.

14 Lorenzo Meyer, "La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos", en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, p. 86.

mexicanos deseaban apoyarse para restablecer sus relaciones con las potencias, empezando por la estadounidense.[15]

El motivo por el que la diplomacia mexicana dirigió su atención hacia Estados Unidos, tenía que ver también con el lento y difícil proceso del control de los hidrocarburos, tema en el que la perseverancia norteamericana fue más contundente. Sin embargo, la entereza mostrada ante esa presión tuvo efectos positivos en la consolidación del régimen revolucionario mexicano, aunque la regularización de su situación internacional siguió condicionada a la solución de problemas relacionados con la afectación de los intereses extranjeros. Como consecuencia de la rebelión delahuertista y la crisis fiscal que ésta produjo, el gobierno de Plutarco E. Calles se vio obligado a hacer ajustes legales en contra de los acuerdos de Bucareli, lo cual generó una nueva crisis diplomática con Estados Unidos. A finales de 1927 fue necesario firmar un nuevo convenio (Calles-Morrow) para preservar los derechos de explotación adquiridos por inversionistas norteamericanos durante el Porfiriato.

> El acuerdo Calles-Morrow –apunta Sánchez Andrés– constituyó la base de la normalización de las relaciones entre México y los Estados Unidos, la cual facilitó la consolidación de la élite revolucionaria en el poder, como pusieron de manifiesto las presiones de Washington sobre el Vaticano para poner fin a la Guerra Cristera y el rápido envío del armamento solicitado por el gobierno mexicano para derrotar la rebelión escobarista en 1929.[16]

Asimismo, el rompimiento de relaciones con la URSS en 1930 ayudó a disipar las sospechas de que se generaba un comunismo creciente inducido por las políticas mexicanas de carácter social, por el enfrentamiento contra la Iglesia y por el apoyo brindado a grupos nacionales y regionales

---

15 Agustín Sánchez Andrés, "México y la crisis del sistema de seguridad colectiva, 1931-1939", en *Casa del Tiempo*, núm. 24, México, UAM, octubre de 2009, pp. 135 y 136.

16 A. Sánchez Andrés, *México en el siglo…*, pp. 29 y 30. Sobre la rebelión escobarista, véase Rafael Segovia y Alejandra Lajous, "La consolidación del poder", en Lorenzo Meyer, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, *Historia de la revolución mexicana, 1928-1934: los inicios de la institucionalización*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 64-84.



¶ Albert Thomas, director de la Organización Internacional del Trabajo, pudo entrevistarse con Plutarco Elías Calles durante su estancia en París, en el marco de su gira pregubernamental por Europa. El principal resultado de ese encuentro, fue el envío de un observador mexicano a la organización laboral dirigida por el célebre político francés.

de izquierda y antiimperialistas.[17] Las posibilidades de la diplomacia mexicana no podían ser mejores.

Los acuerdos con las potencias anglosajonas que permitieron a los gobiernos posrevolucionarios legitimar su presencia internacional en la década de 1930, son indicios de una política exterior que pudo insertarse en el ámbito global sin mayor dificultad gracias a la creación de nuevos organismos multilaterales con sede en Ginebra. Teniendo en cuenta el antecedente de su exclusión, que se analiza en el siguiente capítulo, a partir de ese instante se regularizó su situación como integrante de la comunidad internacional. Así, lejos de responder a una corriente ideológica o a una simple medida para contrariar a Estados Unidos –lo cual en todo caso podría considerarse más una previsión que un propósito–, el ingreso de México en la Sociedad de Naciones es parte de un replanteamiento de la capacidad de la política exterior mexicana para involucrarse en los nuevos contextos internacionales y, por qué no, facilitar el acercamiento al comercio extracontinental ante la recesión del mercado estadounidense como consecuencia de la crisis económica mundial iniciada en 1929.[18] Sin embargo, Córdova acierta al advertir que:

> […] como actor de importancia en el concierto de las naciones, [México] siguió siendo, fundamentalmente, un país sin ninguna capacidad real para hacerse presente en los grandes hechos. El aislamiento internacional del régimen revolucionario, ello no obstante, había terminado y era sólo el comienzo.[19]

Durante la década de 1930, los gobiernos posrevolucionarios avanzarían notablemente en la configuración de una nueva imagen internacional de México que, en opinión de Meyer, le permitiría distinguirse sin duda de entre los demás países latinoamericanos: "Fue justamente su capacidad para mantener bajo control los procesos políticos internos, lo que ganó para los gobernantes mexicanos el derecho a una autonomía relativa frente a la

---

17 Al respecto véase Daniela Spenser, "Forjando una nación posrevolucionaria: México, la Unión Soviética y Estados Unidos", en Jorge A. Schiavon *et al.*, *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE/SRE, 2006, pp. 313-350; Guillermo Palacios, *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010: América del Sur,* vol. 4, México, SRE, 2011, pp. 183-265.

18 Véase F. E. Schuler, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

19 A. Córdova, *op. cit.*, pp. 173 y 174.

potencia dominante, Estados Unidos, y en consecuencia frente al resto del sistema internacional".[20]

Si bien, como se ha advertido ya, en todos esos años los postulados más célebres de política exterior mexicana empezaban a concretarse, "la formación de lo que se podría llamar una *doctrina mexicana* del derecho internacional –señala Savarino Roggero– tuvo como ámbito privilegiado de acción global a la Sociedad de Naciones, cuyos principios estaban próximos a los que ya defendía México".[21] Las directrices de esa política exterior, emprendidas y seguidas paralelamente en el ámbito interamericano para equilibrar el panamericanismo e incorporar el principio de no intervención a partir de la VI Conferencia Internacional Americana (La Habana, 1928),[22] coincidían con la aspiración internacional de constituir un orden mundial basado en la igualdad jurídica y la preservación de las soberanías nacionales. Ésa sería una respuesta contundente a la inquietud teórica respecto de la armonización entre la política exterior mexicana y el Pacto de la Sociedad de Naciones.

Bajo la dirección de Genaro Estrada (1927-1932), la Secretaría de Relaciones Exteriores obtuvo mayores recursos a su disposición, con lo que fue posible fortalecer la presencia mexicana en el exterior. Sin embargo, cuando dio inicio la crisis económica mundial, la Cancillería redujo su presupuesto y a finales de 1932, ordenó el cierre de la Oficina Permanente en Ginebra, trasladando las responsabilidades de esta representación a la embajada en París. Aunque también "por cuestiones de presupuesto" fue anunciado el retiro del país de la Sociedad de Naciones, éste nunca se produjo. Savarino Roggero estima que en los años que José Manuel Puig Casauranc tomó a cargo la Cancillería (1933-1934), se "asumió que el país ya no necesitaba defenderse tanto de Estados Unidos [...] y más bien tenía que aprovechar su presencia internacional para poner en práctica sus principios pacifistas y legalistas, buscar el desarrollo de sus relaciones con otros países, y *recaudar información política y económica*".[23] Con la intención de superar la crisis económica, Puig ordenó a todas las representaciones en el exterior que efectuaran estudios analíticos sobre las condiciones prevalecientes en todos los países que configuraban su

---

20 L. Meyer, "La construcción...", *op. cit.*, p. 90.

21 F. Savarino Roggero, *op. cit.*, p. 26.

22 Véase Lorenzo Meyer, "México y el mundo. La calma después de la tormenta", en L. Meyer, R. Segovia y A. Lajous, *op. cit.*, pp. 258-260.

23 Las cursivas son mías. F. Savarino Roggero, *op. cit.*, p. 27.

entorno internacional, con lo que la Secretaría se convertiría "en un servicio efectivo de inteligencia político-económica para uso de todas las demás oficinas del gobierno", y no se olvide que una característica de los nuevos organismos internacionales era justamente la concentración permanente de información internacional sobre muy distintos aspectos de la vida de las naciones, lo mismo cercanas que distantes.[24]

No obstante las deficiencias de la Sociedad de Naciones, que se harían más notorias en el curso de la década de 1930, México podía desenvolverse libremente en Ginebra sin su incómodo vecino. Asimismo, debido a la proliferación de regímenes con una identidad poco o nada afín en el escenario geopolítico latinoamericano, se necesitaban espacios de convivencia internacional menos estrechos y Ginebra era, en aquel momento, el más amplio. Ambos aspectos motivaron en gran medida la presencia internacional de una política exterior que contaba ya con un cuerpo doctrinario y discursivo distintivos.[25] El apego de las autoridades mexicanas al "espíritu de Ginebra", es decir, a los principios de la Sociedad de Naciones, supuso el sostenimiento de una política exterior de alcance mundial dirigida a la solución pacífica de los conflictos internacionales que, en última instancia, pudiera hacer frente a cualquier imperialismo agresivo. Además de un claro estilo retórico, en los principios de política exterior de México está la representación de una garantía: "cuando se aplican a otros países expuestos a intervención, se piensa que protegen a México".[26] Por tanto, en lo que resta de este libro, no nos ocuparemos de una política inspirada en un idealismo altruista; la política mexicana en la Sociedad de Naciones, además de antiimperialista, contiene una buena parte de realismo, pues no fue ajena a los intereses de los gobiernos mexicanos en el exterior dirigidos a la consolidación del régimen posrevolucionario.[27] Así tenemos una buena muestra de idealismo utópico propio de una época de graves sucesos moralmente cuestionables, aunque nunca tan firmes ni determinantes como la realidad del interés nacional.

---

24 *Idem.*

25 A este respecto, véase Ana Covarrubias Velasco, "Revolución, nacionalismo y política exterior", en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 329-344.

26 A. Riding, *op. cit.*, p. 404.

27 A este respecto, véase A. Sánchez Andrés, "México y la crisis…", *op. cit.*, pp. 137 y 138.

Ante el fracaso evidente de la Sociedad de Naciones al final de la década, el país volvió prácticamente toda su atención a la política hemisférica, antes de que el conflicto europeo alcanzara toda su magnitud. La necesidad que tuvo Washington de contar entre los suyos al régimen revolucionario mexicano, determinó que olvidara sus reticencias y temores, permitiendo que el gobierno de Lázaro Cárdenas concluyera –sin esperar graves represalias– la nacionalización de la industria petrolera, un proyecto varias veces pospuesto y que al consolidarse definitivamente, pudo contar con una tribuna para su eventual defensa en la Sociedad de Naciones.

III. Exclusión e ingreso de México en la Sociedad de Naciones

El hecho de que el ingreso de México en la Sociedad de Naciones sea el verdadero punto de partida de este trabajo, hace necesario que en la primera parte de este capítulo se expliquen las razones que determinaron su exclusión de la organización ginebrina. En el resto del capítulo se centrará la atención en el difícil proceso de integración –constituido por numerosas gestiones diplomáticas– a los organismos de Ginebra que concluyó en septiembre de 1931 y subrayará, asimismo, algunos rasgos de la política que instrumentaría la representación mexicana en los años de mayor compromiso con la Sociedad de Naciones.

Pese a que el gobierno de Venustiano Carranza carecía del reconocimiento de las tres principales potencias reunidas en París –Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña– y que una invitación a formar parte de la Sociedad de Naciones podría interpretarse en el sentido contrario, eso no fue el factor determinante de su marginación, como sí lo fue para el gobierno golpista de Tinoco en Costa Rica y, aunque no cabría la comparación, para República Dominicana, que por entonces se encontraba ocupada por el ejército estadounidense.[1] La invitación a México, gobernado entonces por Venustiano Carranza, dio lugar a una discusión entre los principales artífices del nuevo orden internacional en París, en la que el opositor más obstinado fue el diplomático británico Robert Cecil, y donde incluso se ventiló la idea de que el país fuera sometido bajo el régimen previsto por el sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones para las colonias y territorios de los que fueron despojados las potencias vencidas

1 A diferencia de México, Costa Rica y República Dominicana tramitaron sin mayor demora su incorporación a la Sociedad de Naciones. El ingreso de ambos países puede seguirse en Y. Wehrli, *op. cit.*, pp. 54-56.

en la guerra.[2] Dado el desinterés que la diplomacia francesa debió mostrar por el asunto, con el propósito de obtener el mayor apoyo posible de las potencias anglosajonas para suplantar permanentemente a Alemania, un acuerdo privado entre Cecil y Wilson –este último menos reticente a la invitación–, determinó que la única opción para México, como para el resto de los países no fundadores, fuera la de solicitar su admisión una vez que la Sociedad de Naciones convocara al respecto.[3]

Por consiguiente, la exclusión de México no podría explicarse simplemente por el hecho de que el gobierno de Carranza necesitara el reconocimiento internacional de las potencias protagonistas de las Conferencias de Paz, como tampoco sería suficiente hablar de las razones que habían dado lugar a esa situación, las cuales estarían íntimamente relacionadas con el violento enfrentamiento por el poder que se desencadenaría tras el asesinato de Francisco I. Madero.[4] El "problema mexicano", durante el periodo en estudio, generó tensiones y malos entendidos con el mundo exterior,[5] pero se caracterizó principalmente por aquellos sucesos que deterioraron considerablemente las relaciones del país con las potencias anglosajonas, sobre todo lo que refiere a la delicada situación de sus inversiones en México, vulneradas durante la Revolución y amenazadas por la Constitución de 1917.

El desarrollo del movimiento revolucionario mexicano derivó en un nacionalismo extremo, lo que condujo a emitir disposiciones contrarias al *status* del que habían gozado las inversiones de individuos y empresas extranjeras diversas bajo el régimen de Porfirio Díaz. El sector más sensible a esa política de subordinación era el de la industria petrolera y fue justamente el que eligió Carranza para boicotear el predominio que el

---

[2] David Hunter Miller, *My Diary at the Conference of Paris with Documents*, vol. XX, s. l., Appeal Printing Company, S.A., Miscellaneus papers: "Mandates", p. 442.

[3] *Ibid.*, vol. I, pp. 466 y 467; vol. VII, doc. núm. 682: "Annex to the Convenant"; vol. VIII, doc. núm. 778: "Memorandum for the President".

[4] Sobre este aspecto, véase Jorge G. Castañeda, "México y el exterior", en *México: cincuenta años de revolución,* t. III, México, FCE, 1961, pp. 267-289 y Brian Hamnett, *Historia de México*, Madrid, Cambridge University Press, 2001, p. 247.

[5] De entre éstos, cabe destacar el carácter ambiguo de la neutralidad mexicana durante la Primera Guerra Mundial, así como las acusaciones de germanofilia que pesaron sobre el gobierno de Venustiano Carranza aun después de haber concluido el conflicto mundial. F. Katz, *op. cit.*, pp. 585 y 586; L. Meyer, *México…, op. cit.*, pp. 142-144.

capital extranjero, principalmente estadounidense e inglés, mantenía en el país. Una vez planteado en la Constitución de 1917, el problema petrolero originó un rápido deterioro de las relaciones del gobierno carrancista con sus más fuertes adversarios en ese campo: Estados Unidos y Gran Bretaña. Sin embargo la guerra en Europa, así como la participación de los estadounidenses en la misma, favorecerían a México determinando, por un lado, que el asunto no se complicara y por otro, que la posibilidad de un arreglo tuviera que esperar hasta el final del conflicto europeo.[6]

En ese sentido, la exclusión de México de la lista de países invitados a formar parte de la Sociedad de Naciones debe ser igualmente apreciada como una medida que no podría dar lugar a una interpretación de reconocimiento tácito de los inconvenientes que las potencias anglosajonas, sobre todo la europea,[7] encontraban en el movimiento revolucionario y que garantizaba la solución aislada del problema mexicano. El gobierno carrancista aceptó con desagrado la decisión, pero lo más decepcionante fue que su marginación se aprobó sin objeciones por la mayoría de los países fundadores de la organización, sin duda, por la fama negativa que tenía la Revolución mexicana en Europa y entre un número creciente de gobiernos latinoamericanos. Finalmente, el gobierno de Carranza declaró con énfasis que no intentaría ingresar a una organización que se declaraba compatible con la Doctrina Monroe. La arbitraria exclusión de México incitó al gobierno de Carranza a manifestar en público su rechazo, en el mismo tono con que antes había respondido a una consulta latinoamericana a ese respecto:

> La Conferencia que se encuentra actualmente en sesión en París ha considerado la cuestión de reconocer la Doctrina Monroe. Algunos gobiernos se

---

[6] Friedrich Katz sostiene que, pese a las diferentes concepciones existentes en el medio político estadounidense con respecto de la solución de las diferencias con México, la gran mayoría concordaba en que el problema debía posponerse hasta el final de la guerra, momento en que podrían imponer su política sin realizar un gran esfuerzo. F. Katz, *op. cit.*, p. 556.

[7] Con respecto de esta diferencia, Meyer señala: "Los británicos no se mostraron interesados en entender la revolución mexicana o negociar con ella; por el contrario, adoptaron una actitud más dura que los norteamericanos e intentaron que Washington los tomara en cuenta en su política hacia México, al mismo tiempo que seguían buscando la manera de defenderse en contra de las políticas nacionalistas del carrancismo y de la Revolución". Lorenzo Meyer, *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950*, México, El Colegio de México, 1991, p. 224.

han dirigido amistosamente a México para conocer su opinión con respecto a esta Doctrina, y el secretario de Relaciones Exteriores ha respondido que el gobierno no ha reconocido ni reconocerá la Doctrina Monroe o cualquier otra doctrina que ataque la soberanía y la independencia de México y que colocaría a las naciones de América bajo una tutela forzosa.[8]

Con motivo de la sesión inaugural de la Primera Asamblea de la Sociedad, el gobierno mexicano declaró públicamente su rechazo a la compatibilidad de la Doctrina Monroe con el Pacto y a una organización cuyas bases "no establecen, en cuanto a sus funciones ni en cuanto a su organización, una perfecta igualdad de todas las naciones y las razas".[9]

El ingreso de México en la Sociedad se convirtió en un tema incómodo para los gobiernos mexicanos que se sucedieron entre 1919 y 1930. Sin embargo, la actitud oficial de apatía poco a poco cambió por tres motivos: en primer lugar, el resultado favorable obtenido de una considerable serie de gestiones internacionales de apoyo a México realizadas a partir de 1920; en segundo lugar, por su determinación a salir de ese parcial aislamiento una vez que sus dificultades más significativas con el exterior empezaron a solucionarse, sobre todo a partir de la llegada de Genaro Estrada a la Secretaría de Relaciones Exteriores (1927-1930); y, finalmente, por las aspiraciones que con respecto al organismo fueron concretándose una vez que las autoridades mexicanas aceptaron participar en un número creciente de actividades coordinadas por instituciones vinculadas a la Sociedad de Naciones, cada vez más numerosas tras su ingreso en el Instituto de Cooperación Intelectual de París en 1926.[10]

A lo largo de una década fueron concebidas diversas estrategias –desde la fundación de la Sociedad en 1920 hasta el año de 1931– con la finalidad de atraer a México a la organización ginebrina. En su conjunto, esos intentos permiten demostrar el buen desempeño de los representantes de nuestro país durante el primer decenio de actividades del sistema

---

[8] Tomado de P. M. Brown, *op. cit.*, p. 117; también en J. W. Garner, *op. cit.*, p. 235.

[9] Citado por D. Perkins, *op. cit.*, p. 267.

[10] A diferencia de la mayoría de organizaciones ligadas a la Sociedad de Naciones, el Instituto de Cooperación Intelectual no excluía a los países que no eran integrantes de la organización ginebrina, de acuerdo con el artículo 32 de su Reglamento. Julien Luchaire a Alfonso Reyes, París, 13 de octubre de 1926, Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante AHGE-SRE), 20-2-12, f. 2.

internacional de entreguerras y de su adaptación al mismo, mediando el proceso de integración al organismo.[11]

Al respecto, no cabe duda que la Revolución mexicana fue un levantamiento violento que puso en alerta a la comunidad de naciones, sobre todo a aquellas que tenían intereses en el país.[12] Sin embargo, la adecuación de la política exterior mexicana a las necesidades del país fue paulatina y dio lugar a un complicado proceso de normalización de sus relaciones con el mundo exterior. En palabras de Javier Garciadiego, "los gravísimos problemas político-militares que México atravesó durante aquellos años lo hicieron un país incómodo, con el que resultaba problemático y poco atractivo o deseable mantener relaciones diplomáticas".[13] Además, el inicio de la rebelión de Agua Prieta dio lugar a un nuevo deterioro de las relaciones entre México y Estados Unidos, que acabó por destruir el frágil vínculo que los mantenía unidos en el ámbito diplomático.

Los sonorenses derrocaron fácilmente a Carranza en mayo de 1920. Entre las razones por las que el gobierno de este último había perdido todo apoyo considerable estaba, a decir de Robert Freeman Smith, "el hecho de que los gobiernos extranjeros (especialmente el de Estados Unidos) lo veían como enemigo por ser abogado de la nacionalización [...] Así las cosas, era de esperarse que la eliminación de Carranza (y la Doctrina Carranza) aclararía el ambiente".[14] Esto, sin embargo, no fue tan sencillo. En vísperas de la normalización de relaciones del país con su poderoso vecino, las exigencias estadounidenses rebasaron todas las expectativas, sobre todo porque iban dirigidas a la protección de los derechos de propiedad, para lo cual se consideraba necesaria la reinterpretación del artículo 27 de la Constitución mexicana en una forma

---

11 Al respecto, véase Fabián Herrera León, "Proceso de integración de México en la Sociedad de Naciones (1919-1931)", tesis de licenciatura, Morelia, IIH-UMSNH, 2002.

12 R. F. Smith, *op. cit.*, p. 193.

13 Javier Garciadiego, "Alfonso Reyes, embajador en Argentina", en Anne Staples *et al.*, *Diplomacia y revolución: homenaje a Berta Ulloa*, México, El Colegio de México, 2000, p. 104.

14 R. F. Smith, *op. cit.*, p. 215. La Doctrina Carranza afirma esencialmente que cada nación debe tener control sobre sus recursos naturales y su economía interna, y que las naciones de América Latina deben unirse para tratar con Estados Unidos en un plano de igualdad.



¶ Al aproximarse la sucesión presidencial, Álvaro Obregón cedió ante las presiones norteamericanas y entabló negociaciones privadas con los representantes del presidente de Estados Unidos, como una medida para garantizar su poder. Las llamadas Conferencias de Bucareli concluyeron en agosto de 1923 y derivaron en el reconocimiento de Obregón a principios de septiembre del mismo año. Fotografía de Casasola. © (42896)CONACULTA.INAH.SINAFO.FN.México.

no confiscatoria y no retroactiva. Tales exigencias suponían sacrificar la imagen revolucionaria del nuevo régimen.[15]

Obregón, que se hizo cargo de la presidencia en diciembre de 1920, rechazó la condición de un acuerdo previo al reconocimiento,[16] asumiendo la difícil posición del "reconocimiento incondicional". Si bien Washington consideró insuficiente la promesa mexicana de cuidar a los extranjeros,[17] la disminución de la violencia y un mayor empeño en la reconstrucción del país dieron sentido a las propuestas del gobierno obregonista. Pero la circunstancia de ese gobierno, además de la incertidumbre interna determinada por el desequilibrio de los diversos poderes regionales, tendría mucho que ver con la carencia de relaciones con Estados Unidos durante la mayor parte del cuatrienio.

Al aproximarse la sucesión presidencial, Álvaro Obregón cedió ante las presiones norteamericanas y entabló negociaciones privadas con los representantes del presidente de Estados Unidos, como una medida para garantizar su permanencia en el poder. Las pláticas concluyeron en agosto con el reconocimiento de Obregón a finales de 1923, además de que se firmaron varios acuerdos entre los poderes ejecutivos de ambos países. Si bien Obregón se ganó la fama de "entreguista" entre sus enemigos políticos, la versión oficial se sostuvo con firmeza y orgullo, subrayando que el reconocimiento no había sido alcanzado de manera incondicional mediante un tratado previo, sino por un acuerdo congruente con la jurisprudencia establecida por las cortes mexicanas.[18]

---

15 *Ibid.*, pp. 216 y 217.

16 L. Meyer, *La marca…*, *op. cit.*, p. 48.

17 Walter Scholes y Marie V. Scholes, "Gran Bretaña, los Estados Unidos y el no reconocimiento de Obregón", en *Historia Mexicana*, vol. XIX, núm. 3, enero-marzo de 1970, p. 392.

18 Obregón aceptó establecer dos comisiones mixtas de reclamaciones; limitó a 1,700 hectáreas la superficie que podría expropiarse a propietarios agrícolas norteamericanos y que sería pagada mediante bonos respaldados por el gobierno, en tanto que una expropiación de mayor superficie tendría que ser pagada en efectivo, y prometió no aplicar la retroactividad señalada en el párrafo IV del artículo 27 constitucional, a fin de no afectar los derechos de propiedad adquiridos por las compañías petroleras norteamericanas antes de 1917. Véase L. Meyer, *La marca…*, *op. cit.*, pp. 50-52.

Las primeras gestiones

En ese marco, la "cuestión mexicana" originó numerosas discusiones en Ginebra, tanto entre sus representantes, particularmente los latinoamericanos, como entre los funcionarios de la Secretaría General, quienes de inmediato realizaron algunas gestiones con el propósito de incorporar al país revolucionario ausente.[19]

Uno de los acontecimientos más significativos, y a la larga de los más provechosos, fue la visita de un funcionario de primera categoría de la Sociedad de Naciones. La estancia del internacionalista uruguayo Julián Nogueira en México, entre agosto y septiembre de 1923, supuso el primer contacto formal y duradero de este país con la organización ginebrina. Durante su estadía, Julián Nogueira observó cuidadosamente el entorno político para valorar los argumentos que justificaban el distanciamiento mexicano y emitir un dictamen que determinara si era posible o no el ingreso del país en la Sociedad de Naciones. Paralelamente, Nogueira llevaría a cabo una intensa actividad propagandística entre figuras clave del gobierno obregonista, en el medio periodístico y ante internacionalistas mexicanos que años más tarde tendrían una actuación destacada en la Sociedad, en la inteligencia de que el desconocimiento amplio de la misión y actividad de la organización ginebrina servía de base al rechazo mexicano.

La visita de Julián Nogueira y la invitación latinoamericana de 1923

En términos generales, la misión latinoamericana de este funcionario de la Sección de Información de la Sociedad duró ocho meses y estuvo dirigida a fortalecer las relaciones del organismo con los países de la región a través de sus gobiernos, su prensa y sus grupos de opinión.[20] La visita que hizo a México al final de su viaje no estaba prevista, por lo que su objetivo fue muy distinto.[21] A mediados de 1923 cumplió la etapa final de

---

[19] Al respecto pueden consultarse los siguientes legajos del AHGE-SRE: LE-2171; LE-2172 (I-II); LE-2173, y LE-2177 (I-II).

[20] Y. Wehrli, *op. cit.*, pp. 70 y 72.

[21] En un periodo de seis meses, Julián Nogueira planeaba visitar los siguientes países: Uruguay, Paraguay, Argentina, Chile, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y Cuba. Julián Nogueira a Arnould, Ginebra, 7.II.1923, ASDN, S 495, dossier 2.

su deber en Centroamérica, pero allí contrajo el paludismo que le obligó a retirarse de su agitada carrera diplomática diez años más tarde.[22]

No obstante su delicado estado de salud, Nogueira obtuvo el permiso para asistir al Congreso Internacional de Periodistas Norte y Centro Americanos, que tendría lugar en Mérida en los primeros días de septiembre, así como para "tratar en México la posibilidad de crear Asociaciones pro Sociedad".[23] Llegó a Tapachula a finales de agosto, "después de cuatro días de tren en circunstancias que no olvidaré jamás".[24] Sin embargo, su enfermedad le impidió asistir al Congreso, por lo que viajó directamente a la ciudad de México sin que el cambio de planes resultara contraproducente para seguir adelante con su cometido.[25]

Basado en su criterio de lo que debía hacer en este país, Nogueira esperaba encontrarse con un ambiente favorable, puesto que "los Estados Unidos no han reconocido todavía al presidente Obregón y la entrada de México me parece así más fácil que después del reconocimiento, dada la índole psicológica del pueblo mexicano".[26] Con la idea de que el presidente ya estuviera de regreso en México, planeaba entrevistarse a mediados de mes con Obregón y sus secretarios de Exteriores y Educación, Alberto J. Pani y José Vasconcelos respectivamente.[27]

Conversó primero con Vasconcelos, un "hombre de real influencia y *leader* de un movimiento latinoamericanista en México",[28] quien le

---

22 Y. Wehrli, *op. cit.*, p. 73.

23 Julián Nogueira a Secretaría General, nota núm. 25, "Nota para el secretario general", San Salvador, 9.VIII.1923, ASDN, S 495, dossier 1 "Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine".

24 Julián Nogueira a Oficina de la América Latina, nota núm. 31, "Nota para la Oficina de la América Latina", Guatemala, 14.VIII.1923, ASDN S 495, dossier 1 "Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine".

25 Julián Nogueira a Secretaría General, nota núm. 16, "Nota para el secretario general", México, 6.IX.1923, ASDN, S 495, dossier 1 "Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine".

26 Julián Nogueira a Oficina de la América Latina, nota núm. 31, "Nota para la Oficina de la América Latina", Guatemala, 14.VIII.1923, ASDN, S 495, dossier 1 "Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine".

27 Julián Nogueira a Secretaría General, nota núm. 16, "Nota para el secretario general", México, 6.IX.1923, ASDN, S 495, dossier 1 "Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine".

28 Julián Nogueira a Secretaría General, nota confidencial núm. 17, "Nota para el secretario general", México, 11.IX.1923, ASDN, S 495, dossier 1 "Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine".

expresó "su completa e incondicional adhesión a las ideas generales que le expuse sobre la acción de la Sociedad y la conveniencia que hay para México y para la América Latina de que su país esté cuanto antes en ella".[29] Vasconcelos prometió hablar con Obregón al respecto, además de que le pareció buena la iniciativa del uruguayo de solicitar a los representantes latinoamericanos de la Sociedad su intervención mediante "un movimiento conjunto para que México entre, a fin de reforzar el bloque latinoamericano en Ginebra y tender a una mayor solidaridad continental para beneficio general".[30]

De acuerdo con los informes de Nogueira, el canciller Alberto J. Pani también tuvo una impresión favorable de la Sociedad de Naciones. Le confesó al funcionario uruguayo que México "no es hostil a ella y que el único inconveniente para entrar está en la forma de hacerlo", dado el desafortunado episodio de su exclusión. Tal como lo hizo saber a la Secretaría General, el canciller mexicano consideraba ineludible un acto contundente de desagravio que justificara ante la opinión pública la apertura del gobierno hacia la Sociedad. Aunque el uruguayo consideró entonces que "nada de esencial separa a México de la Sociedad", se propuso no mostrar demasiado interés por el asunto, puesto que estaba de por medio el reconocimiento norteamericano, "una dificultad más para atraer a México a la Sociedad por la facilidad con que estos países de la América Latina se ensoberbecen y llegan a creer que no les hace falta la cooperación de los demás".[31]

El 7 de septiembre Nogueira almorzó con el embajador brasileño Régis de Oliveira, cuyo gobierno había recibido una solicitud de la Secretaría General para apoyar una propuesta internacional que acercara a México a la Sociedad.[32] Para conseguir el ingreso, De Oliveira y Nogueira acordaron trabajar por separado "y sin mostrar ostensiblemente nuestro acuerdo para ser más eficaces". El brasileño volvería a tratar con Pani el tema, señalándole "la posibilidad de que los Miembros Latinoamericanos podían hacer a México el pedido de adherir al Pacto".[33] Si bien a Pani le agradó la idea, no adelantó ninguna respuesta.

---

29 *Idem.*

30 *Idem.*

31 *Idem.*

32 *Idem.*

33 *Idem.*



¶ La estancia en México de Julián Nogueira, funcionario de la Oficina de América Latina, supuso el primer contacto formal y duradero entre la Sociedad de Naciones y el país revolucionario ausente. Primera Conferencia Internacional del Trabajo, Washington, D.C., 1919. Fotografía de Boifionnas.

Por mediación de Vasconcelos, Nogueira se entrevistó con Genaro Fernández Mac Gregor, abogado consultor de la Cancillería, quien puntualizó las razones que tenía el gobierno mexicano para guardar distancia de Ginebra:

> Una es de carácter accidental y se refiere al hecho de que Inglaterra no haya reconocido al gobierno del General Obregón después de haberlo hecho ya los Estados Unidos, pues se considera aquí que México no puede pedir su admisión en la Sociedad sin menoscabo de su dignidad, si hay un país dentro que no ha reconocido al general Obregón. [La otra razón se refería] al artículo 21 del Pacto reconociendo la Doctrina de Monroe, que México ha rechazado siempre, no estando dispuesto a cambiar de opinión.[34]

Como respuesta, el uruguayo intentó aclarar a Fernández Mac Gregor que la adhesión del gobierno de Obregón a la Sociedad equivaldría a un reconocimiento tácito de parte de Inglaterra. Nogueira tampoco consideraba insalvable la cuestión del artículo 21, puesto que la Sociedad "no reconoce la Doctrina de Monroe en un sentido obligatorio, sino que reconoce la existencia de convenios internacionales y de acuerdos regionales y reconoce la conveniencia de que tales hechos existan".[35]

La publicación en diarios nacionales de un telegrama de la Sección de Información de la Sociedad que daba a conocer el rumor de que México sería admitido en la organización, dio lugar a que el subsecretario de Relaciones Exteriores, Aarón Sáenz, "que no es nada amigo de la Sociedad", precisara que el gobierno mexicano no tomaba parte en ninguna negociación con ese propósito. Estas manifestaciones le parecían a Nogueira perfectamente naturales, "mucho más después del reconocimiento de los Estados Unidos, que da a México la fuerza moral de dictar más orgullosamente su voluntad, con tanta más razón cuanto que el reconocimiento es un triunfo de la diplomacia mexicana, que lo ha logrado sin hacer concesiones". Como es sabido, esto no fue así, pero ésa era la versión oficial y el sentimiento nacional en aquel momento. El funcionario uruguayo censuró la actitud de la Sección de Información y exigió que en adelante fuera más cuidadosa, pues ponía en peligro "la acción silenciosa que deseamos desarrollar el Sr. Régis y yo".[36]

---

34 *Idem.*

35 *Idem.*

36 *Idem.*

Sin embargo, el entendimiento entre Nogueira y Régis de Oliveira también fue desafortunado pues el brasileño, sin consultar al uruguayo, se precipitó al enviar un telegrama a Ginebra dando la impresión de que el gobierno de Obregón solicitaría su ingreso si primero recibía una invitación de parte de los socios latinoamericanos.[37] Ésta se produjo el 12 de septiembre, y la dirigieron los presidentes de las delegaciones latinoamericanas a la Cuarta Asamblea General de la Sociedad: "[Las] Delegaciones americanas presentes [en la] Asamblea, deseosas [de] contar [con esa] república hermana a su lado en [la] Sociedad de Naciones, dirigen esta invitación a su Gobierno asegurándole la admisión y los sentimientos de cordial simpatía y de alta consideración que México merece".[38]

La petición latinoamericana era evidentemente prematura, pues faltaban sólo dos días antes de que Nogueira tuviera su audiencia con Obregón, en quien esperaba "hallar el punto culminante de resistencia y también de más franca explicación",[39] por lo que el resultado fue un fracaso, como lo expresa la respuesta de la Cancillería mexicana, a cargo de Alberto J. Pani:

> [...] *dos escollos* obstruyen vía este Gobierno para presentar [la] solicitud que, al efecto, prescribe Pacto constitutivo de la misma. *Primer escollo* fórmalo agravio que infirieron [los] miembros fundadores Liga, o sea, *todos [los] países aliados y asociados en [la] última guerra europea, agravio reparado ya en parte por [los] países latinoamericanos,* con su reciente actitud, y que consistió en haber ignorado totalmente a México al *excluirlo de invitación general dirigida a países neutrales* para que entraran a formar parte de la Liga. *Segundo escollo actual* fórmalo [la] subsistencia [del] agravio inferido por *Inglaterra* –que tiene influjo preponderante en Asamblea y es, además, miembro Consejo Directivo– *al mantener todavía suspendidas, aún con perjuicio de cuantiosos intereses británicos, [las] tradicionales*

---

37 Eric Drummond, "Note by the Secretary General", Ginebra, s.f., ASDN, R 1454, dossier 30762 "Admission du Mexique dans la Société des Nations".

38 De la Torriente (Cuba), Edwards (Chile), Mello Franco (Brasil), Urrutia (Colombia), Peralta (Costa Rica), Bonamy (Haití), Gutiérrez (Honduras), Burgos (Panamá), Caballero (Paraguay), Guerrero (El Salvador), Guani (Uruguay), Fortoul (Venezuela) a secretario de Estado, Ginebra, 12.IX.1923, ASDN, R 1454, dossier 30762 "Admission du Mexique dans la Société des Nations".

39 Julián Nogueira a Secretaría General, nota confidencial núm. 17, "Nota para el secretario general", México, 11.IX.1923, ASDN, S 495, dossier 1 "Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine".

> *relaciones diplomáticas con México* [...] Por consecuencia, *mientras no hayan sido completamente reparados los agravios referidos, el Gobierno de México, muy a su pesar, tendrá que abstenerse no solamente de toda demanda, sino hasta de considerar la simple cuestión académica [...] de la conveniencia o inconveniencia de su ingreso a la Liga, con el fin de no traspasar los límites que impone el decoro de un país soberano* [...][40]

Es natural que el gobierno de Obregón, ciertamente motivado en esos momentos por un sentimiento de triunfo derivado del reconocimiento estadounidense, tratara de obtener cuanto antes la aprobación del Reino Unido aprovechando el interés que la Sociedad de Naciones tenía en él y considerando que ninguna otra potencia estaba tan preocupada por el afianzamiento de la organización como Inglaterra. Por lo tanto, la respuesta mexicana debe ser apreciada como una medida de presión indirecta que, evidentemente, no podía dar resultado.

La precipitada actitud ginebrina molestó mucho a Nogueira, quien sólo tuvo conocimiento del intercambio telegráfico por los diarios mexicanos, justo el día en que tendría su reunión con Obregón,

> [...] pues sin previos trabajos aquí, para los cuales se pudo aprovechar también mi presencia en México, avisándoseme lo que se pensaba hacer, se envió al Gobierno del General Obregón la invitación latinoamericana [...] Repito que a un país ensoberbecido por un triunfo diplomático no se le debe pedir nada sin averiguar antes aproximadamente qué hará. [...] Pero antes de que pudiese yo hablar del asunto con el presidente, con el Sr. Pani y con el Sr. Sáenz, se presentó al gobierno el pedido de la América Latina con la agravante de la publicidad casi contemporánea [...][41]

El 14 de septiembre finalmente tuvo lugar la entrevista con Obregón, gracias a la intervención de la escritora chilena Gabriela Mistral, y a la que Nogueira llegó desconcertado después de tener noticia de la fallida gestión colectiva.[42] Obregón fue muy preciso respecto de la actitud de su

---

40 Pani a Pacheco, México, 12.IX.1923, AHGE-SRE, LE-2171. Las cursivas son mías.

41 Julián Nogueira a Secretaría General, nota confidencial núm. 18, "Nota para el secretario general", México, 13.IX.23 en ASDN, S 495, dossier 1 "Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine".

42 Julián Nogueira a Secretaría General, nota confidencial núm. 19, "Nota para el secretario general", México, 14.IX.23 en ASDN, S 495, dossier 1 "Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine".

gobierno hacia la Sociedad de Naciones: si bien ésta no era hostil, tampoco había razón para precipitarse. El presidente manifestó "que se oponen escollos a la entrada de México en la Sociedad y mi gobierno los expresa para tratar de que desaparezcan y poder entrar con nuestra dignidad". De acuerdo con Obregón, el principal obstáculo que se tendría que superar se refería al desagravio por la omisión que se hizo al país en 1919. En lo personal, que no era poca cosa, Obregón se preocupaba menos por el reconocimiento de Gran Bretaña, tal como se lo dijo a Nogueira, "no tiene importancia alguna y yo no se la doy".[43]

La conversación con Obregón sirvió de poco o nada, pese a que Nogueira señaló lo difícil que sería ofrecer una disculpa mayor que la de la representación latinoamericana, por la sencilla razón de que la Sociedad no era responsable de la exclusión mexicana.[44] La frustración de Nogueira fue mayor cuando tuvo conocimiento de que las condiciones mexicanas –aceptar integrarse mediante una invitación universal y obtener el reconocimiento de Inglaterra– fueron negociadas en privado por Obregón, Pani y Sáenz, justo las personas que Nogueira esperaba ver antes de dar forma –y posibilidades– a la solicitud colectiva latinoamericana de 1923.[45] Indudablemente, el reconocimiento internacional de mayor relevancia para el gobierno mexicano fue logrado en agosto de 1923, por lo que la normalización de las relaciones con Europa –incluida la Sociedad de Naciones– sólo podía considerarse de una importancia secundaria.

Esa experiencia causó disgusto en Ginebra. El secretario general de la Sociedad, Eric Drummond, instruyó a todos los representantes del Secretariado para que actuaran con mayor prudencia ante la "cuestión mexicana", lo cual originó una suspensión temporal de ese tipo de diligencias.[46]

El establecimiento de relaciones permanentes

Nogueira dedicaría el resto de su estancia en México al establecimiento de relaciones permanentes con la Sociedad de Naciones. Por consejo de Genaro Estrada, entonces Oficial Mayor de la Cancillería, arregló el

---

[43] *Idem.*

[44] *Idem.*

[45] *Idem.*

[46] Eric Drummond, "Note by the Secretary General", Ginebra, s.f., ASDN, R 1454, dossier 30762 "Admission du Mexique dans la Société des Nations".

asunto relativo a la venta y depósito de las publicaciones de la Sociedad en la librería del español Pedro Robredo.[47] Con respecto de la propaganda telegráfica, platicó varias veces con Virgilio Rodríguez Beteta, vicepresidente de la Press Congress of the World y director de la Agencia Telegráfica Trens, para llegar a un acuerdo con la finalidad que México y Centroamérica contaran con un medio "exacto, amplio y permanente" de información sobre las actividades ginebrinas.[48]

Finalmente, Nogueira realizó un viaje a Puebla en compañía del canciller Alberto J. Pani y otros funcionarios de la Secretaría de Relaciones, Sáenz y Estrada entre ellos. Acordó el envío de dos colecciones completas del *Journal Officiel* de la Sociedad, de las actas de las asambleas y de las comisiones internacionales, así como un catálogo de las publicaciones de la OIT, "de modo que estén preparados para conocer detalladamente las cosas en el momento de entrar en la Sociedad".[49]

También conversó con los directivos de los principales periódicos capitalinos *El Universal* y *Excélsior* para convenir el envío permanente de estos diarios a Ginebra. *Excélsior*, "es amigo de la Sociedad, especialmente por la presencia allí del Sr. Gabriel Alfaro, con quien trabé muy buenas relaciones y se puso a disposición de la Oficina [para América Latina]". Con ayuda de Genaro Estrada pudo entrevistarse con los columnistas Horacio Blanco Fombona de *El Universal*, Roberto Barrios de *El Heraldo* y con Manuel Carpio de *El Demócrata*, quienes aceptaron ocuparse más de las actividades ginebrinas.

Poco antes de que Nogueira emprendiera su retiro del país, Fernández Mac Gregor se declaró conforme con el punto de vista del uruguayo sobre el artículo 21 y "terminó por decirme que él es partidario de la Sociedad de las Naciones y de la entrada de México".[50] A esta muestra de interés se sumó en último momento la de Isidro Fabela –internacionalista al margen de la diplomacia desde el asesinato de Carranza–, quien "tuvo la gentileza de ponerse a disposición de la Sociedad en México". Fabela solicitó cuanto antes otra colección del *Journal Officiel*, actas de las asambleas y de las comisiones internacionales "para poder estudiar las actividades de

---

47 Julián Nogueira a la Oficina de la América Latina, nota núm. 33, "Nota para la Oficina de la América Latina", SS. "Conte Verde", 27.X.23 en ASDN, S 495, dossier 1 "Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine".

48 *Idem.*

49 *Idem.*

50 *Idem.*

la Sociedad en sus detalles y ampliamente, pues me prometió dar conferencias y escribir artículos sobre la Sociedad".[51]

Pese a su fracaso inmediato, la gestión de Julián Nogueira sentó la base para un contacto duradero entre la organización ginebrina y el país revolucionario ausente. El uruguayo sostuvo una relación epistolar permanente con su Cancillería y siguió desarrollando una incansable actividad a favor de la incorporación del país en los nuevos organismos internacionales. Como se verá más adelante, el ingreso de México sólo podría ser logrado paulatinamente, en parte por las constantes invitaciones que recibiría para participar en la obra técnica y social coordinada desde Ginebra.[52]

Así, el reto que representaba cubrir la ausencia mexicana fue difícilmente cumplido por la OIT. Su director Albert Thomas, supo dirigir desde muy temprano las expectativas de la nación frente a la organización laboral, convencido de que era el primer organismo con el que México debía tratar con miras a incorporarse en la Sociedad de Naciones.[53] Los funcionarios mexicanos se interesarían gradualmente por el asunto y por esa razón concentraron su atención en torno de la OIT antes que en la Sociedad. Eso fue en gran medida resultado del viaje que Plutarco E. Calles hizo por Europa en calidad de presidente electo a finales de 1924, concretamente después de entrevistarse con Albert Thomas en París.[54]

Por la misión y los objetivos benéficos que se planteaba, la OIT gozaría desde su origen del reconocimiento del movimiento obrero latinoamericano en su conjunto, como lo indica la numerosa asistencia de los países de la región en los trabajos de la nueva organización laboral,[55] no

---

51 *Idem.*

52 Véase F. Herrera León, "México y el Instituto Internacional de Cinematografía…", *op. cit.*; F. Herrera León, "México y el Instituto Internacional de Cooperación…", *op. cit.*

53 Río de la Loza a Pani, Ginebra, 12 de agosto de 1922, AHGE-SRE, LE-2171.

54 Véase Archivos de la Oficina Internacional del Trabajo (en adelante AOIT), Cabinet Albert Thomas (en adelante CAT), 5-52-1, dossier "Mexique: M. Plutarco Elías Calles".

55 Véase F. Herrera León y Patricio Herrera González (coords.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919-1950)*, Morelia, IIH-UMSNH/Universidad de Monterrey/Universidade Federal Fluminense, 2013; Moisés Poblete Troncoso, *El movimiento obrero latinoamericano*, México, Universidad Obrera de México "Vicente Lombardo Toledano", 1976.

obstante la irrupción de algunas dificultades que se presentaron en torno de la conformación de sus delegaciones y ratificación de los acuerdos internacionales.[56] De entre los que pospusieron su ingreso a la OIT, México resultó uno de los casos más interesantes, pues en aquellos momentos era el país latinoamericano que mejor podía identificarse con los principios y objetivos de la naciente organización. La Constitución de 1917 había consagrado en su texto principios esenciales del derecho social que le permitían gozar de la admiración internacional, especialmente por lo que refiere a su artículo 123, considerado entonces un elemento de vanguardia en materia de política laboral.[57]

Por consiguiente, la ausencia mexicana en la OIT fue una de las más notorias, dada su imagen de país vanguardista en el rubro de política social, así como por la proyección internacional que entonces se daba a los logros de su movimiento obrero. Sin embargo, como consecuencia de malos entendidos por una serie de acercamientos fallidos entre funcionarios de la organización laboral y las autoridades mexicanas, la prometedora relación ya mostraba un deterioro considerable al concluir la década de 1920.[58] Paradójicamente, como se verá a continuación, México ingresaría a las organizaciones de Ginebra a partir de la Sociedad, una vez que Gran Bretaña, respaldada por Alemania, España, Francia, Italia y Japón, decidieron poner fin a la "cuestión mexicana".

La "diplomacia en acción"

Al final de la década hubo un cambio de actitud en la política exterior que impulsó el canciller mexicano Genaro Estrada, convencido de que el

---

[56] Véase Yannick Wehrli y Fabián Herrera León, "Le BIT et l'Amérique Latine durant l'entre-deux-guerres: problèmes et enjeux", en Isabell Lespinet Moret y Vincent Viet, *L'Organisation Internationale du Travail en devenir: origine, développement et avenir*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, pp. 157-166.

[57] Años más tarde, la OIT adoptaría el derecho de sindicación y de organización de los trabajadores y empresarios consagrado a partir del artículo 123 como principio medular del Convenio sobre Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de 1948. Aída González Martínez, "México y la Organización Internacional del Trabajo", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *México y la paz*, México, SRE, 1986, p. 90.

[58] Véase Fabián Herrera León, "México y la Organización Internacional del Trabajo: los orígenes de una relación, 1919-1931", en *Foro Internacional*, núm. 204, abril-junio de 2011, pp. 336-355.



¶ La excepcional "luna de miel" del movimiento obrero organizado con el gobierno mexicano, atrajo la atención de los funcionarios internacionales que dirigían la labor permanente de la Organización Internacional del Trabajo. La Constitución de 1917 ya le brindaba a México cierto prestigio dentro de esa organización, pues consagraba en su texto principios vanguardistas en materia de derecho social y laboral. Conferencia Internacional del Trabajo.

rechazo a Ginebra debía llegar gradualmente a su fin, lo que determinó la participación constante del país en numerosas actividades secundarias organizadas por la OIT y la Sociedad de Naciones.[59] En palabras de Estrada, México debía participar en "aquellas actividades de la Sociedad de Naciones que convengan a los intereses del país y que dejen a salvo su actitud de no pertenecer, al mismo tiempo, a la referida Liga".[60] Estrada estaba consciente del daño producido al orgullo nacional con el acto de exclusión de 1919, algo que los gobiernos que se sucedieron desde entonces seguían teniendo muy presente, de allí que el trabajo de Estrada en lo relacionado a Ginebra siguiera un curso prudente, gradual. Sin lugar a dudas, Estrada figuraría entre los primeros representantes de una nueva clase política profesional mexicana que, tal como lo advierte Friedrich E. Schuler, empezaría a abrirse paso en la década de 1930:

> During the 1930s, Mexican federal bureaucrats emerged as influential policy planners and actors, whose institutional power bases and technical expertise began to rival the powers of Mexican presidents. In other words, Mexico's foreign relations are described as a struggle between the Mexican president and Mexican bureaucratic professionals over the meaning and nature of Mexico's links abroad.[61]

El canciller mexicano creía que con su ingreso en la Sociedad de Naciones, México tendría acceso a una tribuna internacional de gran potencial y podría, "lejos, hasta cierto punto, de los Estados Unidos", estrechar sus relaciones con los países latinoamericanos,[62] si bien no ignoraba que

---

[59] Genaro Estrada al ministro de México en Francia, México, 1. VII.1928, AHGE-SRE, LE-2171.

[60] Genaro Estrada al ministro de México en Francia, México, 21.VIII.1928, AHGE-SRE, LE-2171. A esta estrategia de acercamiento limitado, la Sociedad de Naciones correspondió con una invitación a una actividad de mayor importancia: la Conferencia de Estadística Económica programada para finales de 1928. Más tarde, el Consejo de la Sociedad de Naciones solicitó la asistencia de México a otras dos actividades de similar interés que inauguraron la nueva década: la Conferencia para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional y la firma de la Convención Concerniente a las Sanciones en Torno de la Falsificación Monetaria. Véase AHGE-SRE, LE-2171.

[61] F. E. Schuler, *op. cit.*, p. 2.

[62] Genaro Estrada al ministro de México en Francia, México, 1.VI.1928, AHGE-SRE, LE-2171.

> […] las naciones latinoamericanas allí representadas desempeñan en realidad un pobre papel, de la más precaria influencia, determinantes de una situación desairada, que se procura paliar concediendo la Presidencia de la Liga o funciones de atractivo título –meramente honorífico y sin peso efectivo en las grandes cuestiones políticas– a representantes latinoamericanos o de pequeñas naciones europeas, con lo cual se trata de cubrir el expediente de la igualdad y de la equidad internacionales.[63]

Estrada estaba decidido a establecer un vínculo permanente con Ginebra a fin de facilitar la incorporación decorosa de México al sistema internacional de Versalles. Analizados los pros y los contras de la situación, la Cancillería mexicana preveía la instalación de una oficina de atención a las organizaciones de Ginebra, que estaría a cargo de un observador permanente, proyecto que además era viable con el incremento de sus recursos.[64]

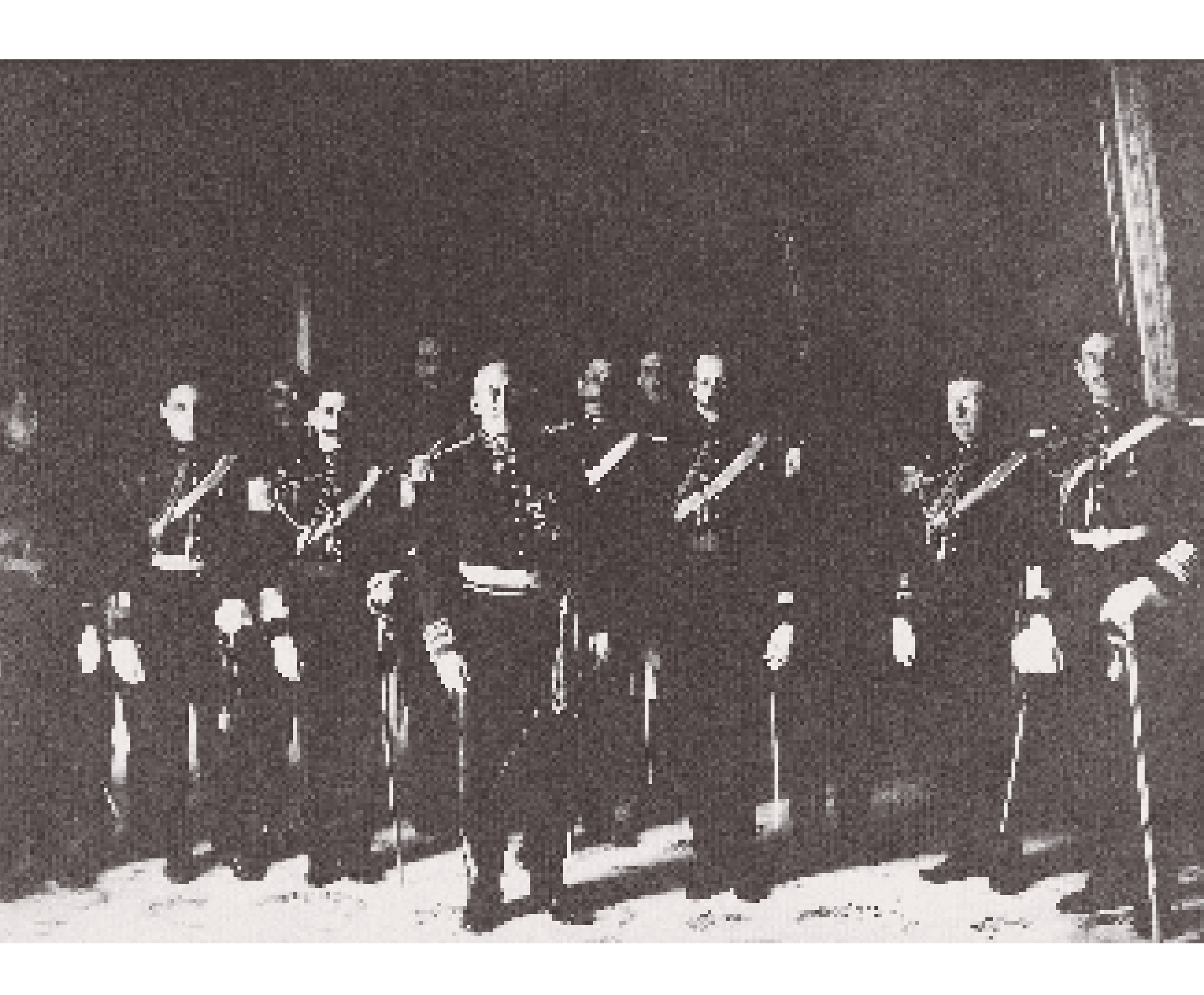
El objetivo de Estrada se veía indirectamente favorecido por la interpretación que el Consejo de la Sociedad de Naciones hizo del artículo 21 del Pacto en septiembre de 1928, subrayando que ese texto constitucional confería iguales derechos y obligaciones a todos sus integrantes.[65] El hecho de que en ese mismo año la Sociedad de Naciones estudiara el conflicto del Chaco con motivo de los primeros choques armados entre Bolivia y Paraguay –lo cual se estudia con detalle en el capítulo V de este trabajo–, confirmó la jurisdicción de la Sociedad en los asuntos americanos. Vicente Lombardo Toledano se sumó entonces a quienes favorecían el ingreso de México en la organización ginebrina:

---

63 *Idem.*

64 F. E. Schuler, *op. cit.*, p. 13.

65 El 15 de marzo de 1928, el Consejo de la Sociedad de Naciones a través de su presidente, Francisco José Urrutia, envió una invitación al gobierno de Costa Rica para que volviera a Ginebra. Para tal efecto, el país centroamericano solicitó al Consejo la interpretación que hacía la Sociedad de Naciones de la Doctrina Monroe. El Consejo declinó cualquier intento de definir dicha Doctrina, no obstante, puso en claro que la referencia del artículo 21 no podía extender su alcance ni aumentar su validez y terminó expresando que el Pacto confería iguales derechos y obligaciones a todos los representantes de la Liga. Un seguimiento documental de dicha gestión puede hacerse a través de Francisco José Urrutia, *Le Continent Américain et le Droit International*, París, Rousseau & Cie., 1928, pp. 373-386.



¶ La creciente necesidad del régimen revolucionario de regularizar su situación en el ámbito mundial, pero muy especialmente la determinación y trabajo de la Cancillería dirigida por Genaro Estrada (1930-1932) para concluir definitivamente con este proceso, condujeron a una plena reinserción de México en el medio internacional mediante su acceso a los organismos ginebrinos. Victoriano Huerta con su Estado Mayor. Fotografía de Casasola. © (5764)CONACULTA.INAH.SINAFO.FN.MÉXICO.

> Como por el simple transcurso del tiempo nos vamos quedando aislados en el intercambio internacional permanente, de juicios y de compromisos de indudable importancia a pesar de que persistamos en ignorarlo, es preciso que nuestro pueblo aquilate otra vez las razones que nuestro gobierno ha tenido para abstenerse de formar parte de la Sociedad de las Naciones.[66]

Era, ciertamente, el momento preciso para hacer este tipo de llamados, pues en noviembre tendrían lugar las elecciones extraordinarias para elegir un nuevo presidente tras el interinato de Emilio Portes Gil. Independientemente de ello, la Cancillería reveló en diciembre de 1929, ya electo Pascual Ortiz Rubio como próximo presidente, la designación de un observador permanente en Ginebra:

> La única medida positiva que se ha tomado oficialmente en cuanto a la conexión con la Sociedad de Naciones es el establecimiento de una oficina en Ginebra, que estará a cargo de un Consejero de nuestro Servicio Diplomático. La fundación de esta Oficina, que tendrá el carácter de Corresponsal, se considera necesaria por la constante participación de México en corporaciones y conferencias dependientes de la Liga, por la copiosa correspondencia de carácter técnico que se viene sosteniendo con la Secretaría General de aquel organismo y por causas de mejor y más directa información.[67]

Conforme a los planes de Genaro Estrada, se concedió a Antonio Castro Leal, antiguo consejero de la embajada en Washington, el puesto de observador permanente,[68] lo cual fue notificado a la Secretaría General de

---

66 Vicente Lombardo Toledano, *Obra histórico-cronológica*, t. II, vol. 1 (1929-1930), México, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales "Vicente Lombardo Toledano", 1994, p. 142. Este llamado fue publicado como artículo en el periódico *Excélsior* con el título "México debe ingresar en la Sociedad de las Naciones" el 25 de octubre de 1929. Con este mismo propósito publicaría en ese diario los artículos "La obra de la Sociedad de las Naciones" (31.X.1929) y "El resultado de los primeros diez años de la Organización Internacional del Trabajo" (28.IV.1930), recopilados en esta obra.

67 *Excélsior*, ciudad de México, 5.XII.1929.

68 Antonio Castro Leal había sido también observador extraoficial en la V Asamblea Panamericana, celebrada en Santiago de Chile, y había figurado como secretario general del VI Congreso Panamericano de La Habana, lo cual permite suponer que conocía a un número considerable de delegados y de personal adscrito a la Sociedad de Naciones. Genaro Estrada a Julián Nogueira, México, 28.VIII.1928, AHGE-SRE, LE-2171.

la Sociedad de Naciones en enero de 1930.[69] Por su parte, Castro Leal recibió de Estrada las instrucciones generales de su misión en Ginebra. De entre ellas, destacan las siguientes:

> […] El hecho de que el Gobierno de México tenga un corresponsal en Ginebra [...] no debe ser motivo de ninguna otra interpretación, al menos desde el punto oficial de México, y mientras no se tome otra determinación. […] Podría ser conveniente para México volver a recibir invitaciones para su ingreso en la *Oficina Internacional del Trabajo*; pero esto depende, fundamentalmente, de la posible nueva actitud que asumiera la Liga sobre el asunto. […] Por cuanto a la *Corte Permanente de Justicia Internacional,* también recomiendo a usted, especialmente, que informe sobre las conveniencias y posibilidades del ingreso de México a dicho organismo, y del papel que en él tienen o pueden tener los Estados que no son miembros de la Liga. […] México es miembro del *Instituto de Cooperación Intelectual* [...] y su representante [...] es nuestro actual ministro en Francia, don Alberto J. Pani. También las actividades del Instituto [...] deberán ser motivo de atención de parte de usted […] deberá usted usar [...] de toda cautela, para no formalizar ninguna actitud de México respecto de su ingreso [...][70]

La instalación de la oficina del observador permanente en Ginebra representa una medida distintiva de la política exterior que el internacionalista Genaro Estrada había instrumentado para robustecer la figura internacional de México.[71] El nuevo gobierno no vería ningún problema en ello y pediría a Estrada que permaneciera en su puesto. Una vez que la Secretaría General informó de esta medida a la Sociedad entera el 3 de enero de 1930, Ginebra percibió que se trataba del primer paso hacia la incorporación definitiva de México en las organizaciones multilaterales.

Sin embargo, como se desprende de las instrucciones giradas a Castro Leal, lograr la admisión del país en la Sociedad de Naciones no era un objetivo inmediato. En manos de su primer titular, la oficina del observador permanente desarrolló una extensa actividad en torno del ingreso

---

[69] Genaro Estrada al secretario general de la Sociedad de Naciones, México, 2.I.1930, AHGE-SRE, LE-2171.

[70] Genaro Estrada a Castro Leal, México, 6.I.1930, AHGE-SRE, LE-2171. Las cursivas son mías.

[71] Sobre este aspecto, véase Genaro Estrada, *La diplomacia en acción*, México, SRE, 1987.

de México en la OIT. Pese a la intervención de Castro Leal ante esa organización, ésta no dio el resultado favorable que esperaba el gobierno mexicano, "en vista –señalaría Estrada– de las resistencias que se le han venido oponiendo, de hecho, para lograr una fácil accesibilidad a aquel organismo".[72] Esto, como también lo expresaría el canciller a su nuevo observador, Salvador Martínez de Alva, era lamentable, pues "[…] en todas las ocasiones, cuando hemos querido formalizar cualquier actividad para el ingreso de México en la Oficina del Trabajo, el señor Thomas nos ha puesto siempre una serie de dificultades que él hace derivar del orden jurídico de la Liga, o de la misma organización de la Oficina del Trabajo".[73]

Estrada temía las críticas de la opinión nacional si aceptaba el ofrecimiento de la Dirección General de la OIT de recibirlo a un nivel inferior al de todos los integrantes de la organización, como lo había hecho con la ciudad libre de Dánzig, "siendo que es, además de nación importante, un país que característicamente se ha señalado en el mundo por lo avanzado de su legislación social".[74] El gobierno de Ortiz Rubio, tenía la imperiosa necesidad de fortalecerse mediante la renovación de políticas y de cuadros para evitar el "continuismo". Enfrentaba por estas mismas razones "una crisis política permanente que había de manifestarse en todos los escenarios" –congreso, gabinete y Partido Nacional Revolucionario (PNR)–, de allí que Estrada actuara con un claro interés hacia Ginebra pero valorando las consecuencias de sus acciones en el exterior, pues en ese mismo momento la "familia revolucionaria" libraba una lucha por la hegemonía política del país y todo podía usarse en contra del nuevo gobierno.[75] Ciertamente, los obstáculos que encontraba México para su incorporación a la organización laboral eran hasta cierto punto secundarios pues, como aseguraría su subdirector, el inglés Harold Butler, era la Sociedad de Naciones la que hacía cuanto podía para impedir que México entrara en la OIT sin antes incorporarse en ella.[76] La oposición de la Secretaría General de la Sociedad determinó el *impasse* en torno de la "cuestión mexicana" y,

---

72 Genaro Estrada a Salvador Martínez de Alva, segundo observador de México en Ginebra, México, 27.V.1931, AHGE-SRE, III-471-2 (I).

73 *Idem.*

74 *Idem.*

75 Véase L. Meyer, *Historia…*, *op. cit.*, pp. 105-131.

76 Salvador Martínez de Alva a Genaro Estrada, reservada núm. 3, Ginebra, 17.IV.1931, AHGE-SRE, III-471-2 (I).

en consecuencia, el desagrado de la Cancillería mexicana por la simulada disposición de la OIT a facilitarle el proceso.

Lo cierto es que si México accedía al Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya –íntimamente ligado a la Sociedad por el Pacto– y a la OIT sin ser parte de la Sociedad de Naciones, obtendría muchas ventajas técnicas y jurídicas derivadas del Pacto y no adquiriría ningún compromiso político, ni estaba obligado a contribuir con los gastos en los que normalmente participaba cualquier país socio cada año. Sin embargo, valiéndose del antecedente de su exclusión, el gobierno mexicano se mostraba aún renuente a ocupar un lugar en la Sociedad de Naciones.[77] La opinión de Genaro Estrada en torno del ingreso de México en la Sociedad, por las circunstancias especiales que lo precedían, revelaba que sería más factible adherirse a la organización gradualmente. En ese sentido, la Cancillería mexicana optó por emprender una política más inteligente con la finalidad de eludir todas las "pequeñas mañosidades" que el país encontraba a su paso.[78]

El ingreso

A partir de mayo de 1931, en Ginebra inició un periodo de gran actividad debido a las reuniones del Consejo y a las conferencias para la Unión Europea, del Opio y del Trabajo. La afluencia internacional permitió al segundo y último observador mexicano, Salvador Martínez de Alva, entrevistarse con distintos funcionarios y políticos europeos con el fin de promover un acto de desagravio a México que fuera seguido de una invitación formal para su integración definitiva a la Sociedad.[79] La presencia del canciller español en Ginebra, Alejandro Lerroux, fue una excelente ocasión para que Julián Nogueira,[80] tomando en cuenta que la Segunda República Española había declarado que se dedicaría con

77 Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 14.IV.1931, AHGE-SRE, LE-2177-(I).

78 Genaro Estrada a Martínez de Alva, México, 28.V.1931, AHGE-SRE, LE-2177-(I).

79 Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 22.VI.1931, AHGE-SRE, LE-2172-(II).

80 Después de su estancia en México a finales de 1923, Nogueira siguió trabajando a favor del ingreso de México en la Sociedad de Naciones sondeando la opinión de mexicanos sobresalientes en el ámbito político y manteniendo una relación epistolar con la Cancillería mexicana. ASDN, Bureau de l'Amérique Latine (en adelante BAL), S 495/2, 4, S 496/5, S 503/8, 16, S 505/1.

ahínco a fortalecer sus vínculos con la Liga y sus lazos con América,[81] lo persuadiera de aprovechar su influencia con Genaro Estrada para que el gobierno mexicano aceptara incorporarse a la Sociedad de Naciones.[82] Lerroux accedió de buen grado y giró instrucciones a Julio Álvarez del Vayo –antes de que dejara Madrid para ocuparse de la embajada de España en México– para tratar el asunto directamente con Estrada.[83]

En México el periódico *El Nacional*, conocido como órgano oficial del gobierno, preparaba el terreno con editoriales favorables al ingreso:

> [...] La sostenida acción de la Sociedad de Naciones y la variedad de asuntos de interés que en tal organismo son estudiados, hace que aun naciones que no son miembros de tal Liga, como Rusia, puedan, en determinados casos, ser invitados al estudio de temas especiales. [...] México es invitado a especiales trabajos y estudios de la próxima conferencia del desarme, fijada para febrero del año próximo. [...] La naturaleza del tema de tales conferencias es de aquellas a las cuales ningún país sería capaz de resistirse de frente y quizás ello sea un motivo para que México anote una actitud más de buena voluntad a la Liga de las Naciones [que] puede llegar a evolucionar en el sentido de cooperar con Europa en cuestiones de interés general y de utilidad, sobre todo, en materias que atañen a la paz internacional.[84]

El gobierno mexicano vivía entonces una prolongada crisis de gabinete como resultado de la aún existente pugna entre la Presidencia de la República, en manos de Ortiz Rubio, y la figura dominante de Elías Calles.[85] Sería difícil determinar si Ortiz Rubio y su Cancillería pensaron que la

---

81 Luis V. Pérez Gil, *La política exterior en el bienio republicano-socialista (1931-1933): idealismo, realismo y derecho internacional*, Barcelona, Atelier, 2004, p. 145.

82 Sobre este aspecto, véase Agustín Sánchez Andrés, "El contexto internacional del exilio: las relaciones hispano-mexicanas entre 1931-1977", en Gerardo Sánchez Díaz *et al.*, *Los científicos del exilio español en México*, Morelia, IIH-UMSNH, 2001, pp. 11-18.

83 Ese mismo día Nogueira partió a Madrid para tratar con el nuevo embajador la importancia de estas instrucciones. Martínez de Alva a Genaro Estrada, 22.VII.1931, AHGE-SRE, LE-2172-(II). Pérez Montfort ve en las acciones que en este sentido desempeñó Álvarez del Vayo uno de los máximos aciertos en su misión como embajador en México. Ricardo Pérez Montfort, *Los sueños imposibles de la derecha española en México*, México, FCE, 1984, p. 111.

84 "México y los asuntos europeos", *El Nacional*, ciudad de México, 25.V.1931.

85 Véase L. Meyer, *Historia...*, *op. cit.*, pp. 146-153.

Sociedad de Naciones era una instancia de legitimidad con la que podrían resistir mejor el constante asedio al que estaba sometido su gobierno en esa lucha por la hegemonía del poder, aunque esto, por sí solo, de ninguna manera habría sido suficiente motivo para contrarrestar la fuerza del callismo.

En ese contexto, Martínez de Alva y Lerroux abordaron en Ginebra los detalles políticos y jurídicos del problema, pero sobre todo enfatizaron la condición de que México no aceptaría una invitación que no fuera precedida o acompañada de una satisfacción por parte de la organización.[86] Igualmente, el observador mexicano se presentó ante Eric Drummond, a quien mostró el siguiente extracto de una nota de Estrada: "Quizá sería mejor que comprendieran [en Ginebra] que el posible ingreso de México a la Liga, por las circunstancias especiales que lo preceden, sería más factible *si el camino fuera allanado por grados*".[87] No obstante esta garantía de integración gradual, el ingreso a la OIT no pudo concretarse en su reunión de mayo.[88]

Dos meses más tarde, Genaro Estrada comunicó a Martínez de Alva que el gobierno español, por iniciativa de Lerroux, estaba en condiciones de ofrecer sus buenos oficios para que México recibiera la anhelada invitación en el marco de la Asamblea de 1931. Con esa amistosa iniciativa, la Segunda República Española inauguraba una prometedora política de colaboración con las autoridades mexicanas en el marco de la Sociedad de Naciones.[89]

Por su parte, el presidente y los secretarios de Estado reunidos en Chapultepec en agosto de 1931, avalaron el ingreso de México en la organización ginebrina, pero en relación al artículo 21 del Pacto consideraron indispensable que se puntualizara oportunamente el desconocimiento y desaprobación de la Doctrina Monroe.[90] Cabe aclarar que

---

86 AHGE-SRE, LE-2172-(II), ff. 109-111.

87 Genaro Estrada a Martínez de Alva, México, 28.V.1931, AHGE-SRE, LE-2177. Las cursivas son mías.

88 Fabián Herrera León, *La política mexicana en la Sociedad de Naciones ante la guerra del Chaco y el conflicto de Leticia*, México, SRE, 2009, p. 52.

89 Agustín Sánchez Andrés y Fabián Herrera León (comps.), *La política mexicana hacia la cuestión española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939*, Tenerife, Documentalia, Biblioteca Digital, 2003, pp. 8 y 9.

90 Relaciones a Martínez de Alva, México, 7.VII.1931, AHGE-SRE, LE-2173; Relaciones a Martínez de Alva, México, 12.VIII.1931, AHGE-SRE, LE-2173; Relaciones a Observamex, México, 13.VIII.1931, AHGE-SRE, LE-2173.



¶ En 1931, con una diferencia de pocos meses, la Segunda República Española en mayo y México en septiembre, se hicieron representar por primera vez en la Sociedad de Naciones. Si bien México se había mantenido al margen de esta organización al haber sido excluido de la misma cuando fue fundada, el interés de España por su incorporación inmediata se manifestó en el marco positivo de su acercamiento. LXV Reunión del Consejo, presidida por Alejandro Lerroux, Ginebra, 1931. Fotografía de C.Ed. Boesch.

por los compromisos que el país adquiriría como firmante del Pacto, esta intención no podía ni pudo dar lugar a una reserva, porque era sólo una simple expresión de insatisfacción con el contenido de ese artículo.[91] Días más tarde, a fin de agilizar el proceso de ingreso para ocupar un sitio en el Consejo,[92] la Secretaría de Relaciones Exteriores instruyó a Martínez de Alva para que comentara confidencialmente a Drummond que el gobierno mexicano no rechazaría una invitación de la Asamblea si ésta era acompañada de un acto de desagravio.[93]

Las entrevistas del observador mexicano con el secretario general de la Sociedad –los días 27 y 29 de agosto– dieron los resultados esperados. Drummond aceptó las condiciones expuestas por Martínez de Alva: que la invitación fuera encabezada por algunas de las potencias de Versalles presentes en ese momento en la Sociedad y que se permitiera a México desconocer el artículo 21 del Pacto, algo que sólo sería manifestado públicamente, pues el Estado mexicano se adhirió al Pacto sin poder hacer realmente ninguna reserva.[94]

El 1 de septiembre de 1931, al rendir su informe de gobierno, el presidente mexicano Pascual Ortiz Rubio resaltó el fortalecimiento de los vínculos de su administración con la Sociedad de Naciones:

> […] tengo la satisfacción de anunciar al H. Congreso que en el corriente año aumentaron considerablemente las actividades de México en la Sociedad de Naciones, con la cual ha estado cooperando por conducto de la oficina que estableció en Ginebra, a cargo de un observador permanente y por medio de su asistencia a diversas conferencias técnicas. Es mi deber anunciar que la antigua situación de México con aquel alto organismo, se ha transformado

---

91 Manley O. Hudson, "Mexico's admission to membership in the League of Nations", en *The American Journal of International Law*, vol. 26, núm. 1, enero de 1932, p. 116; véase también A. Gómez Robledo, *op. cit.*, pp. 25 y 26.

92 En este marco, Julián Nogueira advirtió al observador mexicano sobre las extraordinarias ventajas que tendría México para ocupar, tras su ingreso, uno de los puestos permanentes que América Latina tenía en el Consejo, no obstante la existencia de un tradicional mecanismo de elección y el evidente interés de todos los delegados latinoamericanos por ocupar un sitio de primer orden en la organización. Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 16.VIII.1931, AHGE-SRE, LE-2173.

93 Relaciones a Martínez de Alva, México, 25.VIII.1931, AHGE-SRE, LE-2173.

94 Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 27.VIII.1931, AHGE-SRE, LE-2173; Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 29.VIII.1931, AHGE-SRE, LE-2173.

> casi radicalmente y que en un cambio de buena voluntad y efectiva colaboración hemos llegado a *un punto prometedor de brillante futuro*.[95]

Los preparativos para invitar a México durante la Asamblea siguieron su curso y en los primeros días de septiembre se tenía la seguridad de que la delegación británica lamentaría ante el pleno de la Asamblea la ausencia mexicana en la organización y que, junto a las representaciones de Alemania, España, Francia, Italia y Japón, defendería un proyecto –o resolución– de invitación que finalmente fue presentado a la Asamblea el día 7:

> Las Delegaciones alemana, británica, española, francesa, italiana y japonesa, Considerando que México no figura en el Anexo del Pacto donde son enumerados los países invitados a acceder a él; Considerando que es de toda justicia que la Sociedad de las Naciones repare esta omisión tan contraria al espíritu mismo de la Sociedad; Proponen a la Asamblea que México sea invitado a acceder al Pacto y a aportar a la Sociedad su preciosa colaboración *como si hubiese sido invitado desde su origen*.[96]

El 8 de septiembre tomaron la palabra en defensa de la invitación a México los siguientes primeros delegados ante la Asamblea: Julius Curtius, Alemania; Robert Cecil, Imperio Británico; Salvador de Madariaga, España; Aristide Briand, Francia; Dino Grandi, Italia; Kenkichi Yoshizawa, Japón; Alfredo González Prada, Perú; Hugh Guthrie, Canadá; Vasco de Quevedo, Portugal; y, finalmente, Antonio J. Restrepo, Colombia.[97] A continuación el presidente de la Asamblea, el rumano Nicolae Titulescu, dio paso a la votación de la proposición, la cual fue adoptada unánimemente por la Asamblea. La resolución de invitación fue dirigida al gobierno mexicano de inmediato.[98] El 10 de septiembre se comunicó a Ginebra

---

95 *Excélsior*, ciudad de México, 2.IX.1931. Las cursivas son mías.

96 Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 93, "Actes de la douzième session ordinaire de l'Assemblée, Compte rendu des débats", Ginebra, 1931, p. 33. Las cursivas son mías.

97 *Ibid.*, pp. 35-37.

98 *Ibid.*, p. 38. Si bien la invitación que fue dirigida a México fue un acto inusual, éste no fue realmente excepcional en la historia de la Sociedad de Naciones según se lee en la historiografía mexicana más triunfalista. El 6 de julio de 1932, la Asamblea adoptó unánimemente una resolución similar a la mexicana para invitar a Turquía a integrarse a esa organización. Véase Yücel Güçlü, "Turkey's entrance into the League of Nations", en *Middle Eastern Studies,* vol. 39, Middle

la aceptación,[99] señalando igualmente que México "nunca ha admitido la *entente* regional mencionada en el artículo 21 del Pacto".[100] Dos días más tarde, México fue declarado integrante de la Sociedad de Naciones por la Resolución A.53.1931.[101] Su delegación, con el expresidente Emilio Portes Gil a la cabeza,[102] fue recibida calurosamente por el pleno de la Asamblea el 23 de septiembre de 1931.[103]

Eastern Studies Association, enero de 2003, pp. 186-206; Dilek Barlas, *Etatism and Diplomacy in Turkey: Economic and Foreign Policy Strategies in an Uncertain World, 1929-1939*, Nueva York, Brill, 1998, p. 127.

99 Véase *El Nacional*, ciudad de México, 9-10.IX.1931.

100 Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 93, "Actes de la douzième session ordinaire de l'Assemblée, Compte rendu des débats", Ginebra, 1931, p. 77.

101 La Resolución A.53.1931, en la que con carácter retroactivo se declaraba a México integrante fundador de la Sociedad de Naciones, se formuló como sigue: "La Asamblea, Habiendo por su resolución de fecha 8 de septiembre de 1931, considerado como una *omisión injusta que debe ser reparada*, el hecho de que México no figure en el Anexo del Pacto donde son enumerados los países invitados a adherirse a él; Habiendo por *unanimidad* decidido reparar esta omisión e invitar en consecuencia a México a acceder al Pacto y a aportar su preciosa colaboración a la Sociedad, *como si hubiera sido invitado desde el origen*; Habiendo así marcado formalmente por esta invitación de carácter excepcional, que no sabría constituir un precedente, que ella consideraba como reunidas desde el principio por México las condiciones requeridas de los Estados para ser admitidos en la Sociedad, en los términos en que le fue anunciada; Declara que México se ha convertido en miembro de la Sociedad de las Naciones e invita a su representante a tomar parte, desde que hacerlo pueda, en los trabajos de la presente sesión de la Asamblea". *Ibid.*, pp. 92 y 93. Las cursivas son mías. También en Daniel de la Pedraja y Muñoz, "La admisión de los Estados de América Latina en la Sociedad de las Naciones: el caso de México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, julio-septiembre de 1969, p. 394.

102 La delegación mexicana a la XII Asamblea Ordinaria quedó integrada por Emilio Portes Gil y Fernando González Roa como delegados principales; Eduardo Suárez, Manuel Gómez Morín y Alfonso Reyes fueron designados delegados suplentes; Salvador Martínez de Alva fue nombrado secretario general de la delegación y director de la Oficina de México en Ginebra; finalmente, Alfredo Martínez Baca ocupó el puesto de secretario interino. Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 93, "Actes de la douzième session ordinaire de l'Assemblée, Compte rendu des débats", Ginebra, 1931, p. 21; AHGE-SRE, III-1857-3, ff. 1-8.

103 Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 93, "Actes de la douzième session ordinaire de l'Assemblée, Compte rendu des débats", Ginebra, 1931, p. 102; Luis Miguel Díaz y Jaime G. Martini (comps.), *Relaciones diplomáticas México-España (1821-1977)*, México, Porrúa, 1977, pp. 269 y 270.

En su primera intervención, la delegación mexicana prometió la colaboración imparcial del país con la organización internacional e inició una labor de divulgación permanente de los logros alcanzados en el marco del proceso revolucionario mexicano. Ambos aspectos constituyen la parte medular del discurso pronunciado por Portes Gil ante la Asamblea, ese mismo 23 de septiembre:

> México, para expresar su agradecimiento de una manera práctica y fecunda, se presenta ante ustedes como un factor de cooperación y de buena voluntad en la prosecución de los ideales de comprensión y de colaboración internacional que la Sociedad de las Naciones persigue. El hecho de que México haya luchado durante largos años, por alcanzar, para sus clases trabajadoras, condiciones de vida verdaderamente humanas, deberá ser tenido como la mejor garantía de que venimos animados de los mejores propósitos para lograr el bienestar y la paz del mundo a través del bienestar de todos los humanos. México ha aceptado ingresar a esta institución con ánimo levantado y sereno, persuadido de que su leal esfuerzo puede contribuir a facilitar la enorme tarea que la Sociedad de las Naciones se ha impuesto [...][104]

Finalmente, para dar un carácter oficial de su incorporación a los organismos de Ginebra, el gobierno mexicano procedió a ratificar el Tratado de Versalles, en el que figuraban tanto el Pacto de la Sociedad de Naciones como el tratado fundacional y operativo de la OIT.[105]

El ingreso de México en la Sociedad de las Naciones, en septiembre de 1931, fue un precedente muy importante en la historia de la política exterior del país. El principal objetivo de la diplomacia mexicana en ese organismo internacional, durante los primeros años de colaboración, era esencialmente el mismo que había llevado al país a negociar su ingreso: dar un paso contundente en la normalización de su relación con el mundo, donde los nuevos organismos multilaterales ofrecían nuevos espacios de convivencia internacional, idóneos para dar a conocer al México posrevolucionario.

---

[104] Emilio Portes Gil, *Historia vivida de la Revolución mexicana*, México, Cultura y Ciencia Política, 1976, pp. 629 y 630.

[105] G. Estrada, *op. cit.*, pp. 107 y 108.

IV. México en Ginebra: las primeras impresiones

La primera parte de este capítulo describe las previsiones de la diplomacia mexicana en vísperas de su incorporación a la Sociedad de Naciones y su reacción ante el conflicto suscitado por la invasión japonesa a Manchuria en septiembre de 1931. El último apartado está dedicado al inesperado anuncio que hizo el gobierno mexicano previendo su retiro de la Sociedad ante los primeros efectos de la crisis económica mundial, una decisión en la que sin duda incidió también la desafortunada intervención de la organización en el conflicto entre China y Japón.

Preparativos para la llegada de México a Ginebra

Previo el ingreso de México en la Sociedad de Naciones, su observador en Ginebra, Salvador Martínez de Alva, formuló un minucioso informe donde se valoraban los convenientes e inconvenientes que resultarían de un proceso de esa naturaleza. Aunque en el informe "se trata de saber si México debe o no debe entrar a la Sociedad de Naciones", asunto que fue aclarado en el capítulo anterior, muchas de las previsiones comentadas por Martínez de Alva permiten conocer más a fondo la problemática en la que México tomaría parte a partir de septiembre de 1931, y no sólo configuran una especie de operación "costo-beneficio" que las autoridades mexicanas resolvieron de manera satisfactoria, sino que revelan también la condición y aspiraciones del país en el periodo de entreguerras. El planteamiento general de los argumentos en contra de la organización que presentaba el observador de México en Ginebra es bastante completo, pero no menos interesante que la exposición de argumentos favorables que irán presentándose más adelante:



¶ Con su ingreso en la Sociedad de Naciones en septiembre de 1931, México superó un complicado periodo de marginación internacional, en que fue involucrado como consecuencia de su proceso revolucionario. Genaro Estrada concedió a este propósito de política exterior una enorme importancia, disponiendo las medidas indispensables para su consecución. XII Asamblea de la Sociedad de Naciones.

> […] ¿Debemos aceptar la invitación que recibamos? Los que opinan en contra dicen que no, porque la Liga es una organización aristocrática; México no necesita ser miembro de la Liga para aprovecharse de sus trabajos; cuesta mucho dinero ser miembro de la Liga; la Liga es una institución útil únicamente para los países europeos; en la Liga las grandes potencias hacen lo que quieren, en perjuicio de las pequeñas; México sería en la Liga simplemente comparsa de las Grandes Potencias; el voto de México es insuficiente para cambiar el curso de la política mundial; la Liga no puede evitar una gran conflagración; la Liga es un fracaso; la Liga se encuentra en estado de disolución; México contrae por el hecho de entrar, compromisos que ni necesita contraer y acaso ni pueda soportar; la Liga puede estar en contraposición con el Panamericanismo; al entrar a la Liga México reconocería la Doctrina Monroe; y los Estados Unidos podrían considerar la entrada de México a la Liga como un acto de desafío, o poco amistoso, o simplemente desconsiderado.[1]

En el minucioso informe de Martínez de Alva se rechazan o contrapesan cada uno de esos supuestos aspectos negativos de una forma por demás ilustrativa, ya no sólo de las posibilidades de México como integrante de la Sociedad de Naciones, sino incluso de la viabilidad misma de la organización internacional. El llamado perfil aristocrático de la Sociedad, asunto con el que Martínez de Alva inicia su análisis, era un tema "en boga en Estados Unidos", aunque su población no relacionaba dentro de ese calificativo a los países de América Latina cuya labor particular era, "naturalmente, sostener el panamericanismo". El calificativo de aristocrática, como enseguida se advierte, se debía más que nada por los países líderes del Consejo, es decir los que tenían puestos permanentes como Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón, sin considerar los ocho sitios no permanentes entonces existentes, tres de los cuales correspondían a los representantes latinoamericanos. Haciendo a un lado todo idealismo, el análisis va más allá:

---

1 Salvador Martínez de Alva a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 6.VIII.1931, AHGE-SRE, III-725-10 (II). Muchos de estos argumentos contrarios a la participación de México en la Sociedad de Naciones pueden encontrarse en el folleto *Ante la carroña de Ginebra* del Dr. Atl (México, Polis, 1938), obra recopilatoria de diversos artículos publicados en *Excélsior* por este célebre pintor y polemista mexicano entre 1935 y 1938.

> Es indiscutible que el Pacto de la Liga, aun cuando posteriormente Alemania tomó el puesto que los Estados Unidos no quisieron ocupar, es un pacto de vencedores, un pacto de facción, y es muy explicable que las diferencias no puedan menos que chocar a las naciones del Nuevo Mundo, donde siempre estamos hablando de democracia pura. También es cierto que el Pacto sería más simétrico, si no mejor, si algún día se lograra introducir la reforma de que todos los puestos en el Consejo son iguales y todos de elección popular. Pero ¿cambiaría por ese sólo hecho el funcionamiento efectivo, práctico, del Consejo en particular y de la Liga en general?[2]

No, es la respuesta de Martínez de Alva, y siguiendo de acuerdo con él, habría sido ingenuo hacerse ilusiones al respecto por dos sencillas razones: a diferencia de la Asamblea, en el principal órgano político de la Sociedad de Naciones se privilegiaba la "eficacia" y no la simetría; y la segunda, no hacía ninguna diferencia para una gran potencia ocupar un puesto permanente en el Consejo "ni da, ni aumenta la fuerza, ni le quita poder".[3]

Sin ser parte de la Sociedad de Naciones, México había participado ya en numerosas actividades relacionadas con ella y sus diversos organismos a partir de 1927, con motivo de la Primera Conferencia Económica Mundial,[4] lo que daba la idea de que México podría seguir beneficiándose de Ginebra sin asumir una relación formal con ella. Ese segundo argumento en contra del ingreso a la Sociedad, siguiendo a Martínez de Alva, resultaba sumamente conformista, si se considera que México

---

[2] Salvador Martínez de Alva a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 6.VIII.1931, AHGE-SRE, III-725-10 (II).

[3] *Idem.*

[4] Antes de incorporarse a las organizaciones de Ginebra, México había participado en diversas actividades organizadas, principalmente, por los organismos técnicos de la Sociedad de Naciones: la Conferencia Económica Internacional (1927); la I Conferencia sobre el Trato a los Extranjeros (1929); la Conferencia Preliminar en Vista de una Acción Económica Concertada (1930); la II Conferencia Internacional para la Unificación del Derecho en Materia de Letras de Cambio, Pagarés y Cheques (1931); la primera y segunda sesiones de la Conferencia en Vista de una Acción Económica Concertada (1930 y 1931, respectivamente), y a la Conferencia para Limitar la Manufactura del Opio (1931). Mr. Jacklin a Servicio de Relaciones con América Latina, Ginebra, 10.VIII.1931, ASDN, BAL, S 503 "Mexique".

> […] no ha sido factor determinante ni de los trabajos de la Liga, ni de la política de la Liga y, lo que es peor, se ha visto y se verá obligado, andando el tiempo, si no se hace miembro de la Liga, a reconocer como principios generales o especiales de Derecho Internacional, los que otras potencias, acaso más pequeñas, acaso menos interesadas, han admitido simplemente por no contradecir a las grandes.[5]

También era cierto que a largo plazo la presencia informal de México, "sin pagar su boleto", terminaría por colocarlo en un lugar de inferioridad en comparación con otros países no integrantes que, como Estados Unidos o Egipto, hacían contribuciones voluntarias para costear aquellas actividades internacionales en las que participaban. A decir de Martínez de Alva, pronto llegaría el momento en que el gobierno mexicano tendría que "pagar su boleto" y tomar parte en los gastos de futuras conferencias, lo mismo que mantener una oficina en Ginebra para estar "bien informado de lo que pasa en el mundo". De ese planteamiento se deduce que "cuesta mucho dinero ser miembro de la Liga".[6]

De acuerdo con las consultas realizadas por Martínez de Alva en los meses previos al ingreso, se estimaba que la contribución mexicana no superaría la de Argentina, que era de 830,000 francos suizos, una quinta parte de lo que anualmente aportaba su principal contribuyente: Gran Bretaña. Aunque ese cálculo rebasó casi por el doble la anualidad finalmente asignada, la descripción de su aplicación, traducida en derechos para los contribuyentes, es también bastante ilustrativa de los beneficios que podían obtenerse a cambio:

> Con sus ochocientos mil francos México pagará, en primer lugar los gastos de todas las conferencias a que asista, y el costo de todas las publicaciones que hasta este instante ha venido recibiendo gratuitamente. […] Con los mismos […] se pagarán, en seguida, los funcionarios mexicanos que se nombren en la Secretaría General, en la Oficina del Trabajo y, llegado el caso, en la Corte de La Haya, [y] *podrá considerar el gasto como de propaganda y de defensa, porque esos funcionarios en la Liga, en la Oficina del Trabajo y en la Corte no sólo darán crédito a México* […] *sino que* […] *defenderán constantemente los intereses y los ideales mexicanos.* Con esos ochocientos mil

---

5 Salvador Martínez de Alva a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 6.VIII.1931, AHGE-SRE, III-725-10 (II).

6 *Idem.*

> francos se pagarán, además [...] viajes de estudio sobre cuestiones de higiene. También se pagarán becas de estudiantes y, finalmente, se harán estudios especiales que México pida y el Consejo y la Asamblea aprueben. [...][7]

La evaluación del enunciado "La Liga es una institución útil únicamente para los países europeos" evidenció indiscutiblemente que la organización dispensaba atención especial a los asuntos de ese continente, donde la consolidación de la paz era un proceso inacabado. No obstante, como lo hacía observar Martínez de Alva, los socios europeos eran "los más hábiles para pedir y para tomar lo que nadie defiende", básicamente atención política y económica para la reconstrucción financiera o para costear trabajos en beneficio de su población. El gobierno mexicano, concluía este diplomático, podía obtener beneficios en proporción a su habilidad para gestionarlos.[8]

La idea de que en la Sociedad las decisiones de las grandes potencias prevalecían aun en perjuicio de las más pequeñas, llevaba a Martínez de Alva a considerar el peso que tendría el voto mexicano:

> [...] es absolutamente falso que un solo voto sea del todo ineficaz. Desde luego, en los casos en que se requiere unanimidad, el voto de México valdría tanto como el de la Gran Bretaña y, bien analizadas las cosas, *tanto como los de todas las potencias juntas*. En consecuencia, la teoría de que México sería el accionista con el uno por ciento de las acciones de una empresa es claramente falsa.[9]

La opinión de Martínez de Alva acerca de la ineptitud de la organización para asegurar la paz, se apoya en dos argumentos: por un lado, creer que se debió a la carencia de quehacer permanente para resolver diferendos internacionales facilitando el contacto y entendimiento directos entre los involucrados, utilizando mecanismos de conciliación como el arbitraje; por el otro, a la falta de elementos para probar el fracaso de la organización o una negación de sus propósitos originales: "La Liga es una gran fuerza moral, que está haciendo lo que los Estadistas que la idearon querían que hiciera, y eso no es fracasar".[10]

---

7 *Idem.*

8 *Idem.*

9 *Idem.*

10 *Idem.*

No obstante, ese sentido idealista en el trabajo preparatorio de Martínez de Alva se pierde cuando habla del compromiso que tienen los integrantes de la Sociedad con el sistema de seguridad colectiva:

> […] *a cambio de una promesa bastante hueca de nuestra parte,* obtenemos un ofrecimiento colectivo que, aunque puede abortar, está, sin embargo, preñado de grandes posibilidades. […] Sobre la posibilidad de un ataque a México quizá se imponen algunas observaciones: creo que la posibilidad de una guerra con Guatemala no debe alterar nuestro sistema nervioso, y fuera de ella, los únicos agresores posibles serían o los Estados Unidos, o alguno del "big five". […] tendríamos el derecho de protestar públicamente en el Consejo y en la Asamblea y es sumamente dudoso que el mundo se prestara a aprobar un atentado vulgar; pero aun cuando lo aprobara, la situación de México sería menos mala como socio de la Liga que como Estado no miembro.[11]

Posteriormente abordaba uno de los inconvenientes más controvertidos, derivado de la compatibilidad de la Doctrina Monroe con el Pacto en virtud de su artículo 21. En su análisis, Martínez de Alva lo consideraba un aspecto prácticamente irrelevante:

> [La Sociedad de Naciones] dice que ella se atiene a los hechos consumados. Que ella ni da, ni quita valor a tal doctrina o acuerdo. Que será válida entre los que la quieran aceptar o la hayan aceptado, e inexistente entre los otros (véase la respuesta de la Liga a la comunicación de Costa Rica, pidiendo la interpretación de la doctrina). […] México la ha rechazado oficialmente algunas veces. La Liga la acepta hoy sí y mañana no. ¿Tiene alguna importancia? Ninguna […] De todas maneras, [la entrada de México en la Sociedad] es una brillante oportunidad para denunciarla ante el mundo.[12]

Finalmente, Martínez de Alva reflexionó respecto de la posible contrariedad de Estados Unidos por el ingreso de México en la Sociedad de Naciones:

> Lo más fácil sería decir, de acuerdo con nuestro temperamento, que nos importa poco; pero eso no es cierto: ¡nos importa, y mucho! […] México no debe dar un paso sin precaverse del efecto que tendrá en Washington;

---

11 *Idem.* Las cursivas son mías.

12 *Idem.*

> pero de eso a permanecer eternamente inmóviles por temor, hay una distancia enorme. [...] lo que [México] necesita medir es la intensidad posible de ese disgusto. [...] Después de la parte que ellos tuvieron para que se nos excluyera, porque éramos demasiado malos para la Liga [quizá este] sea el [argumento] más poderoso para que México entre a la Liga, porque, después de todo, nuestra ausencia de Ginebra, ¿a quién aprovecha?[13]

A través de la prensa extranjera, Pascual Ortiz Rubio expresó la decisión de su gobierno de formalizar relaciones con la organización. El *Mexican Daily News* publicó un artículo titulado "The entry of Mexico into the League of Nations" en el que Ortiz Rubio admitía haber tenido ciertos prejuicios hacia la Sociedad, a la que años antes había visto como una "empresa oportunista" hecha a la medida de los vencedores de la Gran Guerra:

> [...] When I went to Brazil as Ambassador of my country, the existence of a universal ideal was firmly fixed in my mind, so that I could already appreciate how much good can be done in the world by means of sincerity in international pacts and how much damage through ambition, vanity and egoism, when these are allowed to play a part in relations between States. *Since then I began to think with increasing interest of an international policy for Mexico, not one on the offensive but limited to the moral obligation of being on the defensive; not belittled by our own exclusive opinions, but enhanced by a liberal spirit always upon to the necessity of putting our own personal necessities on the same level, but remembering at the same time the necessities of others, not enclosing ourselves within our own boundaries, but aware that beyond those frontiers there are people who also aspire to the common good and to spiritual and material peace.* This momentous step which we have taken, entering Geneva through an honorable door [...] makes me foresee a splendid future for Mexico in his foreign policy. [...] We are going to Geneva in order to play our part, great or small, but serious, in the improvement of the World, not by quarrelsome means but with a firm and serene conviction. [...] *We are not taking the old Mexico to the League of Nations,* weighed down by onerous capitalistic burdens and by unworthy concessions, the complete picture of a "bourgeoisie" with no ideals; but a new productive Mexico, of

---

13 *Idem.*



¶ La Sociedad de Naciones se convirtió en un importante espacio de interacción para México y España, fácil de reconocer por quienes indagan sobre los precedentes que ayudan a explicar el compromiso del primero para con la España republicana durante y después de la Guerra Civil iniciada en 1936. LV Reunión del Consejo de la Sociedad de Naciones en Madrid, 1929. Fotografía de Marin.

> workers with citizen rights and a balanced social status which is becoming more marked every day.[14]

Las cursivas en esta cita son mías con el propósito de resaltar el perfil idealista que Pascual Ortiz Rubio consideraba pertinente enfatizar en la política exterior de México.

La creación de vínculos

Una vez que México aceptó integrarse a la Sociedad de Naciones, su secretariado permanente empezó a trabajar con las autoridades mexicanas, instándolas a enviar una delegación tanto a la Asamblea, como a la Conferencia del Desarme de febrero de 1932 y a prepararse para entrar al Consejo.[15] La Secretaría General también trabajó internamente para que el gobierno mexicano fuera puesto al día en materia de Convenciones, a fin de que participara en aquellas que se llevarían a cabo.[16]

Si bien la delegación permanente de México fue integrada por políticos destacados del país,[17] sólo Emilio Portes Gil pudo trasladarse a Ginebra antes de que concluyeran los trabajos de la XII Asamblea. El retraso de la delegación mexicana impidió que el país fuera presentado ese mismo año como candidato al Consejo, por lo que debió esperar hasta finales de 1932 para poder ser parte de ese organismo. No obstante, al llegar a su fin la Asamblea de 1931, la Secretaría General de la organización solicitó al gobierno mexicano el nombramiento de un experto en impuestos para incorporarlo al Comité Fiscal y que se encargaría del estudio de asuntos relacionados con la doble imposición a empresas cuyas operaciones

---

14 Pascual Ortiz Rubio, "The entry of Mexico into the League of Nations", en *Mexican Daily News*, ASDN, BAL, S 503 "Mexique". Las cursivas son mías.

15 Documentación diversa en AHGE-SRE, III-725-10 (II).

16 Servicio de Relaciones con América Latina a secretario general, Ginebra, 5.X.1931, ASDN, BAL, S 503 "Mexique".

17 La delegación permanente fue integrada originalmente por Genaro Estrada, Emilio Portes Gil y Fernando González Roa; como delegados suplentes, Eduardo Suárez, Manuel Gómez Morín y Alfonso Reyes; Salvador Martínez de Alva fue nombrado secretario general de la delegación y director de la Oficina de México en Ginebra; y como su interino, Alfredo Martínez Baca. Relaciones a Observamex, telegrama, México, 14.IX.1931, AHGE-SRE, III-725-10 (II).

comprendieran varios países.[18] La Secretaría de Hacienda designó a Manuel Gómez Morín, a cuyas órdenes fue puesta "una organización para mantener relaciones activas con la Sociedad de Naciones" en lo relativo a asuntos económicos y fiscales del país.[19] "Puede decirse que Gómez Morín –escribe Paoli Bolio– fue el principal legislador real, sin serlo formalmente, en materia de política financiera, crediticia y monetaria de México en las décadas de los veinte y los treinta."[20] En enero de 1932, la Secretaría General hizo su primer encargo a ese funcionario destacado de la generación de 1915, conocida también como de los "Siete Sabios",[21] relativo al sistema fiscal y al de repartición de rentas en México.[22] Éste sería uno de los cargos más duraderos en favor de un mexicano, pues el nombramiento de Gómez Morín fue renovado por un último periodo de tres años en 1937.[23] Asimismo el Consejo, del cual ya formaba parte México, designó a Salvador Martínez de Alva representante ante la Comisión de Distribución de Gastos de la Sociedad, responsabilidad que también administraría el país por muchos años.[24]

Finalmente, la Secretaría General estudió la posibilidad de nombrar un comisionado en México al servicio de la organización, así como apoyar la fundación de una asociación a favor de la Sociedad de Naciones,

---

18 Secretario general adjunto a delegado permanente de México en Ginebra, Ginebra, 28.IX.1931, AHGE-SRE, III-1860-5.

19 Secretario de Hacienda y Crédito Público a secretario de Relaciones Exteriores, México, 30.XI.1931, AHGE-SRE, III-1860-5. El 31 de diciembre de 1931 se comunicó a Joseph Avenol, secretario general adjunto, el nombramiento de Manuel Gómez Morín como enviado correspondiente en México del Comité Fiscal de la Sociedad de Naciones. Salvador Martínez de Alva a Joseph Avenol, Ginebra, 31.XII.1931, ASDN, BAL, S 506, dossier 5.

20 Francisco José Paoli Bolio, *Conciencia y poder en México: siglos XIX y XX*, México, Porrúa, 2002, p. 112.

21 Puede verse al respecto Enrique Krauze, *Caudillos culturales en la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1996.

22 Cristóbal Rodríguez a Manuel Gómez Morín, Ginebra, 6.I.1932, ASDN, BAL, S 506, dossier 5.

23 Manuel Gómez Morín a secretario de Relaciones Exteriores, México, 22.III.1937, AHGE-SRE, III-1860-5.

24 Arturo Pani a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 27.XI.1932, AHGE-SRE, III-1861-1 (I). Para estudiar cuestiones como presupuesto, contribuciones y adeudos, véase la siguiente serie de expedientes en AHGE-SRE: III-1861-1 al III-1862-1.

proyectos que se habían planteado desde la llegada del primer observador mexicano a Ginebra.[25]

La política seguida por la Secretaría General para nombrar delegados en América Latina, consideraba potenciales candidatos a aquellos países que no tuviesen ciudadanos adscritos como funcionarios internacionales en la Sociedad de Naciones. Si bien ningún mexicano había sido incorporado hasta ese momento, a principios de 1932 Cristóbal Rodríguez, responsable del contacto permanente con los gobiernos latinoamericanos, aconsejó al secretario general ofrecer condiciones de igualdad al nuevo representante de la organización:

> Now I can assure you, from a most reliable source that taking into account the seriousness which Mexico purposes to display as a member of the League […] the Mexican Government would much more appreciate a fair representation of their nationals at the Secretariat than the appointment of a Correspondent. Consequently, should circumstances not allow you to grant Mexico such a representation, in view of the goodwill you have always displayed with regard to Latin America, and taking into account the fact that Mexico would perhaps resent being placed in a situation of inferiority as compared with other countries, it would be better, it seems to me, to wait and not to appoint a correspondent for the time being.[26]

A finales de ese mismo mes, Rodríguez propuso que se ofreciera a ese socio un puesto vacante en la Comisión de Gobierno del Sarre.[27] Sin embargo, al hacerse el estudio de la propuesta, el problema religioso en el país se presentó como un aspecto desfavorable, ya que la población de la cuenca minera era mayoritariamente católica.[28] Parecía realmente difícil que se aceptara al México posrevolucionario. Otra iniciativa con el propósito de halagar a México y que tampoco pudo concretarse, fue la idea de programar una visita oficial de cortesía a Genaro Estrada cuando se tuvo

---

[25] Julián Nogueira a Pierre Comert, Ginebra, 1.II.1932, ASDN, BAL, S 505, dossier 1. Sobre la red de correspondientes latinoamericanos al servicio de la Sociedad de Naciones, véase Y. Wehrli, *op. cit.*, pp. 130-138.

[26] Servicio de Relaciones con las Repúblicas Latinoamericanas al secretario general, Ginebra, 16.I.1932, ASDN, BAL, S 505, dossier 1.

[27] Cristóbal Rodríguez al secretario general, Ginebra, 27.I.1932, ASDN, BAL, S 505, dossier 1.

[28] Minute Sheet, 28.I.1932, ASDN, BAL, S dossier 1.

noticia de su adscripción a la embajada de Madrid.[29] El secretario general decidió rechazar la propuesta que hizo la Oficina de América Latina por el temor de crear un precedente en la relación de la Sociedad con los países latinoamericanos.[30] Una nueva oportunidad fue aprovechada por Cristóbal Rodríguez a finales de abril de 1932 en el Comité Especial para la Asistencia a Extranjeros, en cuyas actividades participaría su representante permanente en Ginebra.[31]

Finalmente, durante la XIII Asamblea Ordinaria de 1932, México fue aceptado como parte del Consejo de la Sociedad de Naciones por un periodo de tres años, hecho que representa el cumplimiento de todas las promesas hechas por la Secretaría General y los socios latinoamericanos en la etapa que precede al ingreso de México en la organización.[32]

Adaptación de la diplomacia mexicana a la Sociedad

Por su parte, la Cancillería mexicana se había preparado debidamente para coordinar mejor sus actividades en Ginebra. En agosto de 1931 creó la Sección de la Sociedad de Naciones en respuesta al "acrecentamiento de las labores de esta Secretaría en lo que atañe al desarrollo y aplicación de los temas propuestos por aquella organización internacional".[33] Las tareas previstas para esa sección especial trataban todo lo relacionado con las entidades ginebrinas. La primera de sus tres principales actividades, clasificada como "estudios preparatorios", consistía en recibir, traducir y registrar toda la documentación proporcionada por las fuentes

---

[29] En enero de 1932 Estrada, en compañía de otros secretarios afectos al gobierno de Ortiz Rubio, firmó su renuncia como secretario de Relaciones Exteriores, con la intención de que el expresidente Calles se integrara al gabinete, lo fortaleciera, y tuvieran lugar los acomodos necesarios para que el Partido Revolucionario volviera a respaldar a Ortiz Rubio. Estrada fue sucedido en la Cancillería por Manuel C. Téllez, uno de los contrapesos del callismo, que dejaba la Secretaría de Gobernación para asumir este nuevo puesto. L. Meyer, *Historia…*, *op. cit.*, pp. 152, 153 y 165.

[30] Servicio de Relaciones con las Repúblicas Americanas a Julián Nogueira, Ginebra, 1.III.1932, ASDN, BAL, S 506, dossier 7.

[31] Cristóbal Rodríguez a Andrée Colin, Ginebra, 27.IV.1932, ASDN, BAL, S 506, dossier 12.

[32] Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 104, "Actes de la treizième session ordinaire de l'Assemblée. Séances plénières. Compte rendu des débats", Ginebra, 1932, pp. 55 y 56.

[33] "Sección de la Sociedad de Naciones", AHGE-SRE, III-531-1 (I).

informativas de la Cancillería correspondiente a: Sociedad de Naciones, OIT, Corte Permanente de Justicia Internacional, Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, Instituto Internacional de Cinematografía Educativa, Oficina de México en Ginebra y delegaciones. "Estudios preparatorios" implicaba igualmente ordenar aquella documentación relacionada con las conferencias, convenciones, recomendaciones, acuerdos, consultas y cuestionarios internacionales.[34]

En segundo lugar estaban las "labores de trámite" de acuerdos y resoluciones de las secretarías de Estado en relación, igualmente, con las conferencias, convenciones, recomendaciones, etc. Y finalmente se contemplaba la pormenorizada labor de "registros" para las convenciones (verificadas, asistidas, firmadas, adheridas, ratificadas o registradas), el personal (delegados y personal de la Oficina de México en Ginebra) y uno bibliográfico (publicaciones de la Sociedad enviadas al país y publicaciones mexicanas enviadas a Ginebra).[35]

La Cancillería mexicana contaría así con una oficina de atención particular que se proponía seguir "la historia de la vida política y cultural de nuestra nación relacionada con las disposiciones de aquella institución internacional".[36] Una lectura a sus primeros reportes permite hacerse una idea de la actitud optimista del nuevo integrante hacia las organizaciones de Ginebra. En ellos se registran los nombres de los primeros representantes de México en las actividades multilaterales llevadas a cabo hasta 1932: Leopoldo Blázquez,[37] Francisco Castillo Nájera,[38] Genaro Estrada, Víctor Fernández Manero,[39] Manuel Gómez Morín,[40] Fernando González Roa,[41] coronel Othón León,[42] Salvador Martínez de Alva, Alfredo Martínez

---

34 *Idem.*

35 *Idem.*

36 "Sección de la Sociedad de Naciones: Acuerdos de la Sociedad de Naciones y resoluciones de México", AHGE-SRE, III-531-1 (II).

37 Delegado a la Conferencia Internacional del Trabajo (abril de 1932).

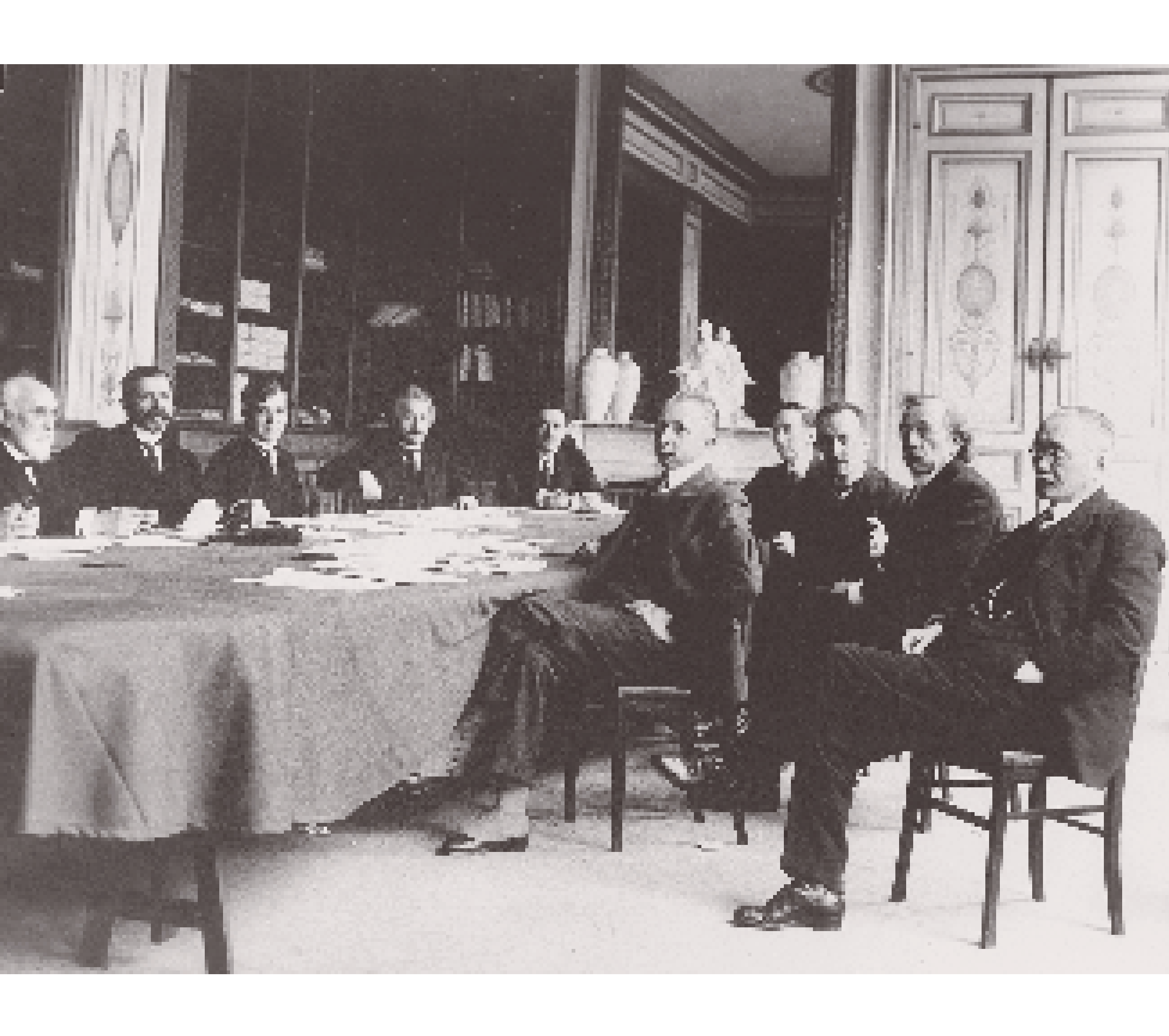
38 Delegado a la Conferencia del Desarme (febrero de 1932) y a la Conferencia Internacional del Trabajo (abril de 1932).

39 Delegado al Sexto Congreso de Accidentes y Enfermedades del Trabajo (agosto de 1931).

40 Delegado a la Sociedad de Naciones (septiembre de 1931) y perito fiscal de la misma (marzo de 1932).

41 Delegado a la Sociedad de Naciones (septiembre de 1931).

42 Delegado a la Conferencia del Desarme (febrero de 1932).



¶ A partir de su ingreso en el Instituto de París en 1926, y hasta el año de 1939, cuando prácticamente fue disuelto, México ofreció su colaboración ininterrumpidamente. Ésta fue la última organización multilateral, con sede en Ginebra, que reunió personalidades importantes como Henri Bergson, Albert Einstein, Hendrik A. Lorentz, Marie Sklodowska-Curie y Gilbert Murray. Instituto Internacional de Cooperación Intelectual. Fotografía de Arts & Photo.

Baca,[43] mayor Pedro Mercado,[44] Romeo Ortega,[45] Arturo Pani,[46] Emilio Portes Gil[47] y Alfonso Reyes.[48] Casi todos ellos considerados "personal aprovechable" por la Sección de Sociedad de Naciones.[49]

La cuota de México

Considerando variables como población, deuda pública, balanza económica y comercial, etc., la Sección de Contabilidad de la Sociedad de Naciones estimó que la cuota anual que correspondería a México sumaría catorce unidades, equivalentes a 86,677.36 dólares, si bien su pago se hacía en francos oro.[50] Esa cantidad podía liquidarse por adelantado, dividida en trimestres o como una anualidad vencida.[51] El monto de las contribuciones sólo variaba en razón de los diversos ejercicios presupuestales anualmente votados por la Asamblea. El país se distinguiría por hacer sus pagos completos y a tiempo, por lo menos hasta que tuvo lugar la Segunda Guerra Mundial, pues cuando ésta concluyó, el gobierno mexicano debió saldar sus adeudos al hacerse la transferencia de activos y pasivos a la Organización de las Naciones Unidas (ONU).[52] Naturalmente

---

43 Secretario interino de la delegación de México a la Sociedad de Naciones (septiembre de 1931).

44 Delegado a la Conferencia del Desarme (febrero de 1932).

45 Delegado a la Conferencia Internacional del Trabajo (abril de 1932) y a la Asamblea de la Sociedad de Naciones (marzo de 1932).

46 Delegado a la Conferencia Aduanera Internacional (marzo de 1932).

47 Delegado a la Sociedad de Naciones (septiembre de 1931).

48 Delegado a la Sociedad de Naciones (septiembre de 1931).

49 "Sección de la Sociedad de Naciones", AHGE-SRE, III-531-1 (I).

50 Ilustra el estudio minucioso y continuo de los principales índices de la economía mexicana por parte de los órganos especializados de la Sociedad de Naciones: Société des Nations, Service d'Études Économiques, *Finances publiques, 1928-1937: Mexique*, vol. XLVII, Ginebra, 1938, en AHGE-SRE, III-1861-1 (II).

51 Salvador Martínez de Alva a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 14.VIII.1931, AHGE-SRE, III-725-10 (II).

52 Así, en 1932 pagó, por las catorce unidades asignadas, 471,567.65 francos oro, 462,289.97 en 1933, 426,050.60 en 1934 y 393,830.30 en 1935, cuando su contribución se ajustó a 13 unidades solamente. Société des Nations, "Situation financière au 31 décembre 1932: Mémorandum du Secrétaire General", Ginebra, 5.I.1933, ASDN, Communiqué au Conseil, C.15.1933.X, p. 7; Société des Nations, "Situation financière au 30 novembre 1933: Mémorandum du Secrétaire General", Ginebra, 5.XII.1933, ASDN, Communiqué au Conseil, C.663.1933.X,



¶ El sistema de mandatos, especificado en el artículo 22 del Pacto, fue en principio el mecanismo mediante el cual se evitó que las potencias vencedoras en la Primera Guerra Mundial se apropiaran de todas las pertenencias coloniales y territoriales de los vencidos, "habitados –de acuerdo con el Pacto– por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno". Sesión extraordinaria de la Comisión de Mandatos para ocuparse del asunto palestino, Ginebra, 1937. Fotografía de C.Ed. Boesch.

se agregarían a éstos los gastos de representación y otros adicionales que no podrían considerarse un despilfarro si México llegaba a ser electo presidente de la Asamblea y de la Conferencia del Trabajo, así como integrante y presidente del Consejo. "En esos casos –apuntó también Salvador Martínez de Alva– la tradición de doce años requiere que se den ciertas comidas de aparato, ciertas cenas y ciertas recepciones rumbosas que, desde luego, tendrán que salir de alguna cuenta especial."[53]

México ante el conflicto sino-japonés

Como ya ha sido advertido en la primera parte de este trabajo, el conflicto de Manchuria involucró a la Sociedad de Naciones en la etapa más complicada de su historia y, visto en perspectiva, en 1931, el *annus terribilis* según la expresión de Arnold Toynbee, es el declive del periodo de entreguerras.[54] El inicio de hostilidades en Mukden, el 18 de septiembre de 1931, plantea el primero de una serie de conflictos y problemas que no harían sino exponer las debilidades de la organización ginebrina y, por consiguiente, de los delegados que la integraban. En menos de diez años las principales barreras del Pacto: el desarme, el arbitraje, la discusión abierta, el periodo de demora para tomar las armas, así como la perspectiva de sanciones, serían vencidas o burladas. En particular, el conflicto sino-japonés no sólo supuso una violación al Pacto ginebrino, rompió también con el Tratado de las Nueve Potencias de 1922 que comprometía a Japón a respetar la integridad de China y el principio de "puerta abierta"

---

p. 7; Société des Nations, "Contributions arriérées: rapport de la Quatrième Commission à l'Assemblée", Ginebra, 26.IX.1934, ASDN, A.49.1934.X, p. 4; Société des Nations, "Contributions pour 1935", Ginebra, 5.XI.1934, ASDN, C.L.194.1934.X, anexo. Sobre el pago de cuotas atrasadas acumuladas por México durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, véase Nadia Nava Contreras, "México y la cooperación multilateral en la transición del sistema internacional: de la crisis de la SDN a la creación de la ONU", tesis de maestría, Morelia, IIH-UMSNH, 2008, pp. 230-232.

53 Salvador Martínez de Alva a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 14.VIII.1931, AHGE-SRE, III-725-10 (II).

54 Arnold J. Toynbee, *Survey of International Affairs, 1931*, Londres, Oxford University Press, 1932. Véase también Sara Rector Smith, *The Manchurian Crisis, 1931-1932: a tragedy in International Relations*, Nueva York, Columbia University Press, 1948, pp. 3-5; Sally Marks, *The Illusion of Peace: International Relations in Europe, 1918-1933*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 1976, pp. 114 y 115.

en ella, así como con las disposiciones del Pacto Briand-Kellogg. Manchuria cambiaría igualmente los tiempos de Ginebra, pues en adelante las reuniones extraordinarias de sus principales organismos, el Consejo y la Asamblea, serían una constante.

Como ya hemos comentado, en la zona sur de Manchuria, una región semiindependiente ubicada al noreste de China, desde principios de siglo Japón tenía inversiones e intereses importantes, como lo eran el sistema de ferrocarril sudmanchuriano y las organizaciones administrativas e industriales vinculadas al mismo. No obstante, el ascenso de China como poder central, que era el resultado del proceso de unificación facilitado por la migración de nacionales a esa nueva zona de desarrollo, vendría a plantear la esencia de la diferencia en torno de Manchuria:

> […] la determinación china de mantener su soberanía sobre sus provincias del Nordeste y traerlas a una situación de total unidad con el resto del país; la determinación del Japón, indefinida, pero inamovible, de controlar sus recursos económicos y su desarrollo político, ya fuera por influencia indirecta, ya, si llegaba el caso, por anexión directa.[55]

Los efectos de la crisis económica y el fortalecimiento del nacionalismo dirigido por los militares y la clase más conservadora del Japón, no harían sino precipitar las cosas.[56] Sin que se enteraran el gobierno civil ni el Estado Mayor japonés, las tropas apostadas en la zona del ferrocarril en Manchuria, pretextando acciones de sabotaje, darían el primer paso hacia la expansión exterior de Japón con la ocupación de su capital –Mukden– a partir de la noche del 18 de septiembre.[57] Ese último día, en que el Consejo abría un nuevo periodo de sesiones, llegarían a Ginebra las primeras noticias de lo ocurrido. Si bien la intervención del Consejo será inmediata, su proceder, como se verá más adelante, dejará mucho qué desear entre las medianas y pequeñas potencias integrantes de la Sociedad. La toma de posición de las partes involucradas también es inmediata

---

55 F. P. Walters, *op. cit.*, pp. 458 y 459.

56 Ian Nish, *Japanese Foreign Policy in the Interwar Period*, Westport, Praeger, 2002, p. 76; véase también Scott W. Morton y J. Kenneth Olenik, *Japan: it's history and culture*, Nueva York, Mc Graw-Hill, 2005, pp. 168-177.

57 Sobre los antecedentes de este conflicto y su aparición, véase Eugenio Anguiano Roch, "De la dinastía Qing en el siglo XIX hasta el final de la República de China", en Flora Botton Beja (coord.), *Historia mínima de China*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 283 y 284.

y sostenida en lo general hasta mediados de 1933. Incapaz de resistir a su adversario militarmente, el gobierno nacionalista de Chiang Kai-shek ofrece muy poca resistencia y recurre a la Sociedad de Naciones. Por su parte el gobierno japonés, después de hacer un breve intento por frenar las operaciones militares en otras localidades de Manchuria, acepta los hechos y aunque no rechaza la intervención del Consejo, prácticamente busca demorar su actuación y dejarlo al margen al insistir en la vía de negociación directa. Bastaron dos días para descartar la hipótesis de un simple acto de intimidación por parte de la potencia agresora y también para que su gobierno planeara otras maniobras en territorio chino. Al respecto escribiría el encargado de la Oficina de México en Ginebra:

> Los primeros movimientos del Japón en Manchuria fueron puramente experimentales. […] Si, como el Japón deseaba y esperaba, sus maniobras pasaban inadvertidas, avanzaría; en caso contrario no faltarían disculpas o explicaciones qué dar, y allí no habría pasado nada. […] En todo caso, Tokio haría valer o como argumento o como disculpa, las muertes de coreanos, el boicot anti-japonés y la celada en que alevosamente había sido muerto el Capitán Nakamura, que había resultado, entre otras cosas, ¡traficante de opio![58]

Si bien la ocupación de Manchuria fue completada en tres meses, las naciones integrantes de la Sociedad se mostrarían renuentes a actuar en un conflicto que era tolerado por Francia, Gran Bretaña y, lejos de ese foro, por Estados Unidos, quienes veían en la reacción de Japón una labor de "policía" en defensa de sus intereses.[59] Sin entrar en más detalle por el momento, Neila Hernández refiere cómo a lo largo de los dos años que nos ocuparán a continuación, la buena fe de los "grandes" fue puesta en entredicho, al eludir la aplicación de sanciones para frenar a la potencia

[58] Salvador Martínez de Alva a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 21.III.1932, AHGE-SRE, III-501-1 (II).

[59] Esa tolerancia concertada ha generado la idea de que Manchuria es el primer episodio de la política de paz que caracteriza el periodo de entreguerras. Remito al lector a un trabajo serio de revisión sobre ese conflicto: Christopher Thorne, *The Limits of Foreign Policy: the West, the League of Nations and the Far Eastern Crisis of 1931-1933*, Londres, Hamish Hamilton, 1972; y a otro más que ofrece un análisis detallado de las ramificaciones políticas y diplomáticas del conflicto: Ian Nish, *Japan's Struggle with Internationalism: Japan, China and the League of Nations, 1931-1933*, Londres, Kegan Paul International, 1993.

agresora.[60] En suma, la ocupación japonesa de Manchuria representó el primer gran desafío a la "moral fundamental y los conceptos políticos en los que se basaba el Pacto".[61]

El cuidado con que la Cancillería mexicana siguió el conflicto sino-japonés, objeto de un cúmulo impresionante de documentación organizada en nueve expedientes,[62] no se refleja sin embargo en su memoria oficial. Así, la versión más extensa de lo ocurrido merece únicamente un par de hojas en el "Libro Blanco" de la Secretaría de Relaciones Exteriores.[63] Si bien el desarrollo del conflicto y la postura del gobierno mexicano se comentan a grandes rasgos, esa pequeña versión haría imposible sospechar las dificultades que éste realmente tuvo para asumir una posición concreta y exponer sus puntos de vista en Ginebra que muestra, quizá, su impericia para actuar en el marco de la diplomacia multilateral. El problema tiene su origen en la selección de sus representantes, un aspecto delicado en el que había insistido Martínez de Alva en los informes que precedieron al ingreso de México en la Sociedad. Aunque tenía la esperanza de ser nombrado delegado, el observador mexicano debió conformarse con la titularidad de la Oficina Permanente, sobre la que recaería prácticamente todo el trabajo. La jerarquía y el renombre pesarían más que la experiencia en la elección de los primeros delegados mexicanos. Una elección por prestigio se hizo en la persona de Emilio Portes Gil, si bien los círculos políticos de Ginebra daban por hecho que la delegación mexicana estaría encabezada por Martínez de Alva, decisión que impidió el acceso inmediato del país en el Consejo.

En el caso que nos ocupa ahora, el gobierno mexicano se hizo representar por alguien mucho mejor preparado que Portes Gil en asuntos de política internacional: Romeo Ortega, embajador de México en Suecia, a quien le tocaría, en tan sólo un par de días, ponerse al tanto de la situación manchú, cambiar impresiones con otros delegados y finalmente plantear la posición de México intentando seguir los lineamientos generales señalados por la Cancillería, la cual, por los motivos que veremos a continuación, quedaría muy poco complacida por su actuación. Cabe advertir que Estrada, a partir de enero de 1932, ya no estaba a cargo de

---

60 J. L. Neila Hernández, *op. cit.*, p. 62.

61 F. P. Walters, *op. cit.*, p. 455.

62 AHGE-SRE, III-500-1 (I)-III-501-1 (IX).

63 "Libro Blanco", AHGE-SRE, III-2470-4.

ésta,[64] y que el inesperado cambio pudo haber incidido negativamente, a modo de improvisación, en la diplomacia relativa a Ginebra. Martínez de Alva y más tarde Arturo Pani y Francisco Castillo Nájera, encabezarían las siguientes delegaciones mexicanas ante la Sociedad. Entonces no se trataría únicamente de atender las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea, sino también del Consejo, al cual accedería México finalmente en septiembre de 1932.

Retomando el desarrollo del conflicto, China solicitó al Consejo –el 21 de septiembre– su intervención con base en lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto,[65] a fin de que el organismo tomara las medidas pertinentes e impidiera que la situación empeorara. Recurrir a éste y no a los artículos 10, 12, 13, 15 ó 16,[66] que implicaban un procedimiento judicial, arbitral o de estudio que podía conducir a sanciones colectivas, hizo sospechar de un entendimiento previo con las grandes potencias, mucho más dispuestas a un procedimiento mesurado. Como lo hacía ver el jefe de la Oficina de México en Ginebra, China hacía una petición bastante limitada o, si se quiere, más política que jurídica:

> A primera vista, ese artículo [el 11] podría ser suficiente para llegar al fin de la dificultad chino-japonesa puesto que el Pacto ordena lisa y llanamente al Consejo que "salvaguarde eficazmente la paz de las Naciones". Pero ¿con qué medios cuenta el Consejo para llenar su importante cometido? En primer lugar, la invocación del artículo 11 excluye la aplicación del artículo 16, que es el único que comprende sanciones penales. En segundo, toda decisión del Consejo (art. 5) salvo en casos especialmente previstos, debe tomarse por unanimidad, es decir, *con la aprobación del Japón*.[67]

---

64 Véase la nota 29 del capítulo IV.

65 *Artículo 11.* "Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no indirectamente a alguno de los miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para garantizar eficazmente la paz de las naciones. En tales casos, el secretario general convocará inmediatamente al Consejo, a petición de cualquier miembro de la Sociedad. Se declara, además, que todo miembro de la Sociedad tiene el derecho, a título amistoso, de llamar la atención de la Asamblea o del Consejo acerca de cualquier circunstancia que por su naturaleza pueda afectar a las relaciones internacionales y amenace, por consiguiente, turbar la paz o la buena inteligencia entre las naciones de quienes la paz depende."

66 Véase el Pacto en el anexo 1 al capítulo I.

67 El artículo 5 del Pacto señala: "Salvo expresa disposición contraria del presente Pacto, las decisiones de la Asamblea o del Consejo se tomarán por unanimidad

Así, la acción del Consejo se limitaba a esfuerzos de mediación y a la presentación de buenos oficios, dinámica en la que se buscó incluir a Estados Unidos –22 de septiembre–, país firmante del Tratado de las Nueve Potencias y artífice del Pacto Briand-Kellogg. No obstante, Japón optó por una política dilatoria que ayudó a obstaculizar los procedimientos del Consejo, el cual debió conformarse con apuntar en una Resolución –30 de septiembre– que Tokio no tenía ambiciones territoriales en Manchuria.[68] Japón se negaría a evacuar e insistiría en negociar directamente con China, quien por su parte exigió el retiro de tropas, el *statu quo ante* y el pago de reparaciones. El Consejo volvería a reunirse el 13 de octubre incorporando a Estados Unidos en sus trabajos. En ese marco, los firmantes del Pacto de París dirigieron a Japón un recordatorio de sus compromisos bajo el mismo acuerdo y el Consejo le pidió el retiro inmediato de sus tropas en su resolución de finales de octubre, tras lo cual circuló la versión de que las tropas en Manchuria habían desobedecido las instrucciones de su gobierno para así imponer la propuesta del acuerdo directo. China, en cambio, se declaró dispuesta a respetar todas sus obligaciones con Japón en Manchuria y a firmar un tratado de arbitraje.[69] Japón continuó su avance favorecido, ciertamente, por la actitud negligente de la Sociedad con base en el artículo 11 del Pacto, utilizado como medio para obtener arreglos amistosos.

Como respuesta a los ataques de la población de Shanghái a sacerdotes nipones, Japón ordenó su invasión, coartada que le permitiría preparar la independencia de Manchuria. China solicitó entonces –10 de enero de 1932– la intervención de la Sociedad invocando los artículos 10 y 15 del Pacto, pues en el primero se indicaba claramente la inviolabilidad del territorio nacional y en el segundo se describía un procedimiento de intervención más firme y preciso que era igualmente la antesala al artículo 16, el de las sanciones y las medidas militares colectivas. Para las potencias de la Sociedad, la invasión a Shanghái suponía una amenaza grave a sus intereses y a los ciudadanos ingleses y franceses que vivían en la zona internacional de la ciudad, razón por la que ya no intentaron disuadir a

---

de los miembros representados en la reunión". Salvador Martínez de Alva a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 21.III.1932, AHGE-SRE, III-501-1 (II).

68 *Idem.* Véase también Wunsz King, *China and the League of Nations. The sino-japanese controversy*, Nueva York, St. John's University Press, 1965, pp. 11-15.

69 Salvador Martínez de Alva a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 21.III.1932, AHGE-SRE, III-501-1 (II).

China en su solicitud de que se emplearan medidas más contundentes con base en el Pacto.[70] El Consejo nombró una comisión de estudio –30 de enero– que reuniría la información necesaria para proceder de acuerdo con el artículo 15. Sin embargo, las hostilidades se intensificaron durante el mes de febrero, obligando a China a hacer un nuevo llamado –12 de febrero– de acuerdo con el párrafo 9 del mismo artículo, a fin de que la Asamblea se ocupara del asunto. Pese a la protesta de Japón, el Consejo turnó el 19 de febrero el asunto a la Asamblea, la cual convocó a una reunión extraordinaria para el estudio del conflicto sino-japonés los primeros días de marzo de 1932.

El gobierno mexicano acreditó a Romeo Ortega, embajador en Suecia, como su delegado,[71] quien recibió instrucciones de la Cancillería –ahora dirigida por Manuel C. Téllez– de manos del secretario de la delegación. Básicamente, se le pedía que criticara el proceder del Consejo en el conflicto y que sus declaraciones no se inclinaran por ninguna de las partes:

> En el momento crea oportuno en nombre gobierno […] y sin exhibir inclinación partidaria por ninguna de las partes […] manifieste nuestro desacuerdo por procedimientos seguidos hasta el momento por Consejo Sociedad Naciones en vista ni han contenido lucha armada ni solucionado conflicto mismo. Señale también que la causa principal que pudo decidir México para ingresar Sociedad Naciones fue su confianza en capacidad esta para normar desde un plano superior vida internacional en bien entendimiento y concordia estados. […] Caso votación asamblea inclínese favor China […] caso contrario absténgase.[72]

En su intervención el 5 de marzo de 1932 Ortega, que había sido promovido por el grupo latinoamericano para ocupar una de las vicepresidencias de la Asamblea,[73] lo cual dio mayor peso a sus declaraciones, definió la postura de México en términos que si bien eran coherentes con el principio de no intervención que la diplomacia mexicana comúnmente decía defender, no eran los que las autoridades mexicanas habían contemplado para el caso:

---

70 Véase W. King, *op. cit.*, pp. 30-39.

71 Téllez a Drummond, México, 26.II.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

72 Relaciones a Martínez de Alva, México, 26.II.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

73 Ortega a Relaciones, Ginebra, 3.II.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

> […] Devant les événements douloureux qui ont motivé la réunion de cette Assemblée, le Mexique regrette que, malgré les louables efforts du Conseil, les hostilités se soient poursuivies pendant si longtemps. […] Le respect de la souveraineté de l'Etat, l'inviolabilité de son territoire, la non-acceptation de tout ce qui signifie une intervention armée […] sont des principes fondamentaux pour la vie de tous les peuples. Le Mexique demande à la Société des Nations qu'elle fasse respecter intégralement les dispositions du Pacte dans toute son ampleur, et […] la non-acceptation d'atteintes à la souveraineté et le refus de toute intervention envahissante. La Société des Nations, en agissent de la sorte, reconnaîtra que dans le domaine du droit international comme dans celui du droit privé, personne ne peut se faire justice soi-même. […] Le Mexique demande que, comme résultat de cette réunion, s'établissent sincèrement et loyalement les principes de souveraineté, d'humanité et de justice.[74]

Ortega, que había sido uno de los primeros oradores en subir a la tribuna, contravino así las instrucciones de la Cancillería, pues no sólo habló de los "loables esfuerzos del Consejo", sino que implícitamente culpó a Japón de hacerse justicia por sí mismo.

En México, *El Universal* calificó de interesante el discurso de Ortega y subrayó la petición mexicana de defender a las naciones débiles de los abusos de los más fuertes.[75] *El Nacional* aplaudió igualmente la manera en que la delegación mexicana expuso su criterio internacional.[76] *Excélsior* resaltó la agitación que produjeron en Tokio los discursos de condena a la agresión internacional:

> Parece que hoy se intensificó la agitación para que el Japón se retire del seno de la Liga de las Naciones, debido al efecto desagradable que produjeron en la opinión japonesa los discursos pronunciados por los representantes de México y de otros países en la sesión celebrada el sábado por la Asamblea de la Liga, en Ginebra.[77]

---

[74] ASDN, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 101, "Actes de la session extraordinaire de l'Assemblée convoquée en vertu de l'article 15 du Pacte sur la demande du Gouvernement chinois", vol. I, Ginebra, 1932, pp. 48 y 49.

[75] *El Universal*, ciudad de México, 5.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

[76] *El Nacional*, ciudad de México, 6.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

[77] *Excélsior*, ciudad de México, 7.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

En los siguientes días, con la llegada del texto íntegro del discurso, los diarios nacionales siguieron ocupándose del tema, aunque con un cambio de orientación por lo que respecta a *Excélsior*, que además de reproducir la exposición de Ortega en Ginebra, estimaba "intensa" la "sensación" causada por el delegado mexicano,[78] hasta tomar la forma de "una breve, concisa y firme declaración, irreprochablemente fundada".[79]

Ese ánimo festivo fue desaprobado por la Cancillería mexicana, que decidió no hacer pública su insatisfacción. No obstante, Ortega fue inmediatamente increpado, puesto que "en forma y en fondo" se alteraron los planes de política internacional que deliberadamente se había propuesto el gobierno mexicano. Para corregir la situación, se instruyó a Ortega para hacer nuevas declaraciones.[80] Sin embargo, el delegado mexicano fue retirado de Ginebra tres días más tarde, después de declararse inconforme con los señalamientos recibidos y resistirse a criticar la acción del Consejo en el conflicto, argumentando que ésta había sido aprobada por la mayoría de la Asamblea[81] y previamente por los demás representantes mexicanos:

> Todas mis observaciones las comuniqué tanto a Castillo Nájera –delegado a la Conferencia del Desarme– como a Martínez de Alva, el que desde antes opinaba ya en este sentido, por estar perfectamente empapado de los trabajos de la Liga en Ginebra, y aun creía que sería impolítico criticar o manifestar inconformidad con lo hecho por el Consejo. Decidimos pues, aceptando yo la responsabilidad, si ésta pudiera existir, mencionar sólo, lo más discretamente posible, la falta de éxito en las medidas tomadas por el Consejo tantas veces aludido. Así consta en mis declaraciones, que si no contienen claramente una inconformidad manifiesta sí dicen que es lamentable que las medidas tomadas no hayan evitado el conflicto, etc.[82]

Con la participación tan sólo formal de la representación mexicana, entre el 9 y 10 de marzo se preparó la resolución final de la Asamblea que

---

78 *Excélsior*, ciudad de México, 8.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

79 *Excélsior*, ciudad de México, 9.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

80 Relaciones a Romeo Ortega, México, 8.II.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

81 Ortega a Relaciones, Ginebra, 8.III.1932 y Relaciones a Ortega, México, 11.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

82 Romeo Ortega a secretario de Relaciones Exteriores, Estocolmo, 30.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

integraría la Comisión Permanente de los 19, encargada de atender el conflicto en tanto que el pleno permaneciera en receso. México sólo obtuvo 4 votos de los 46 posibles, con lo cual quedó fuera de esos trabajos hasta la siguiente reunión extraordinaria[83] que tendría lugar el 30 de abril. El gobierno mexicano nombró como su delegado a Martínez de Alva, a quien se pidió que actuara conforme a las instrucciones enviadas a su antecesor.[84] El objeto de la reunión sería escuchar el informe de la Comisión de los 19 respecto de los trabajos realizados en Shanghái, con la intención de concretar un armisticio y conseguir el retiro de las tropas japonesas. Esto se logró el 5 de mayo, hecho que marcó, para beneplácito de Japón, una clara distinción entre los casos de Shanghái y Manchuria, pues diferenciar entre ambas agresiones impediría tomar medidas contra los primeros episodios de una evidente campaña de conquista. A propósito informaría Martínez de Alva: "Lo único que ha aparecido hasta la fecha es un informe preliminar de la Comisión de investigación nombrada por el Consejo del 10 de diciembre de 1931, que contiene bien poco material para hacer juicio alguno sobre la cuestión de conjunto".[85]

La asamblea extraordinaria volvería a convocarse para finales de junio, con el objeto de aplazar la presentación del informe que se esperaba para principios de septiembre, y considerar la cuestión suscitada con la aparición del nuevo Estado de Manchukuo.[86] Martínez de Alva recibió directamente de Téllez instrucciones precisas para la reunión: debía hacer una reserva en cuanto al aplazamiento del informe, con la intención de que este hecho no pudiera considerarse un precedente; declarar que la independencia de Manchuria en esas condiciones no sería reconocida por el gobierno mexicano y abstenerse de participar en cualquier manifestación de agradecimiento a las autoridades japonesas por haber evacuado Shanghái.[87]

---

83 *Idem.*

84 Relaciones a Observamex, México, 29.IV.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (III).

85 Salvador Martínez de Alva a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 9.V.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (III).

86 Sobre el nacionalismo manchuriano, las manifestaciones del imperialismo japonés y la construcción de ese particular Estado, véase Prasenjit Duara, *Sovereignty and Authenticity: Manchukuo and the East Asian Modern*, Maryland, Rowman & Littlefield, 2004.

87 Téllez a Observamex, México, 23.VI.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (III).



¶ México definió tempranamente su posición conforme las recomendaciones de la Asamblea de febrero de 1933, las cuales motivaron el retiro de Japón: el restablecimiento del *statu quo* en Manchuria y el no reconocimiento al nuevo Estado satélite de Manchukuo, puntos principales del llamado Informe Lytton. Comisión Lytton. Fotografía de J. Cadoux Photos.

El 1 de julio de 1932, durante la VI Sesión de la Asamblea Extraordinaria, el delegado mexicano expresó la extrañeza con que su gobierno miraba el trabajo de la Comisión de Encuesta enviada a Manchuria, mejor conocida como Comisión Lytton:

> Il est hautement regrettable que l'Assemblée, faute d'un rapport, soit contrainte d'ajourner le moment où elle formulera ses propres conclusions. En présence du fait pratiquement accompli d'un devoir qui n'est pas accompli, je dois, au nom de mon pays, faire la réserve expresse qui figure déjà dans le texte de la proposition, à savoir que l'acceptation du délai ne devra pas servir d'exemple ni constituer un précédent pour l'avenir. Etant donné l'ampleur des intérêts moraux en cause, je tiens à ajouter que, personnellement, j'espère sincèrement que la réserve que nous faisons ainsi sera prise en considération par les Assemblées ultérieures.[88]

Finalmente, la Comisión de Encuesta enviada a China rindió el llamado Informe Lytton el 1 de octubre de 1932 en el marco de la XIII Asamblea Ordinaria.[89] Los integrantes de la Sociedad tendrían poco más de un mes para discutirlo antes de votar su aprobación en el marco de la asamblea extraordinaria. La Comisión Lytton admitía los siguientes hechos: en primer lugar, que los cargos formulados contra Japón por sus acciones militares el 18 de septiembre tenían razón de ser; y en segundo lugar, que el establecimiento del Estado del Manchukuo había sido favorecido por el gobierno japonés. Aunque el informe era favorable a China en términos generales, algunas proposiciones concretas para solucionar el conflicto resultan un tanto discutibles. Si bien por una parte se recomendaba el restablecimiento del *statu quo ante*, por la otra se reconocían los intereses especiales de Japón y se proponía la creación de un gobierno autónomo en Manchuria. En cuanto al procedimiento, la Comisión proponía que la Sociedad convenciera a las partes que participaran en una conferencia consultiva donde se formularan propuestas para la administración de las provincias del este chino. Se sugería que la conferencia estuviera integrada por

---

88 Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 102, "Actes de la session extraordinaire de l'Assemblée convoquée en vertu de l'article 15 du Pacte sur la demande du Gouvernement chinois", vol. II, Ginebra, 1932, p. 15.

89 El Informe Lytton fue firmado en Peiping el 4 de septiembre de 1932. Société des Nations, Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société "Rapport de la Commission d'Étude", C.663.M.320.1932.VII, Ginebra, 1.X.1932.

representantes de China y Japón, por habitantes de la población local y que actuara ante la presencia de observadores neutrales. El Consejo debía procurar un acuerdo en los casos de divergencia en las consultas. Aparte de esa conferencia, se recomendaba que China y Japón discutieran los asuntos pendientes entre ellos, también bajo el cuidado de observadores imparciales.[90]

Para justificar las acciones japonesas en Manchuria, el delegado Matsuoka hizo, para sorpresa de la delegación mexicana, alusión a la expedición punitiva de Pershing:

> Nous pourrions aussi rappeler le fait que les Etats-Unis envoyèrent des expéditions au Mexique en 1916 et 1917 parce que le Gouvernement Mexicain de cette époque se trouvait incapable de protéger la vie des citoyens américains.[91]

El gobierno mexicano –ya encabezado por Abelardo L. Rodríguez tras la renuncia de Ortiz Rubio en septiembre de 1932–[92] no dio lugar a ninguna polémica por esa comparación. Únicamente, a través de su representante, adelantó su aprobación del Informe Lytton durante la discusión general de la Asamblea:

> […] Je ne viens pas ici apporter de nouveaux arguments: le conflit a été suffisamment étudié dans l'intelligent et consciencieux rapport de la Commission Lytton ; les événements postérieurs ainsi que ce qui a été dit ici, ne font que renforcer les conclusions qu'on peut tirer de ce rapport. Mais, au nom de mon gouvernement et comme représentant d'un pays tout récemment entré dans la Société des Nations, je tiens à déclarer d'une façon catégorique que le

---

90 *Ibid.*, pp. 72-150; "Conflicto chino-japonés", México, s.f., AHGE-SRE, III-501-1(IX).

91 La Délégation Japonaise, "Exposé de M. Matsuoka à la séance du Conseil de la Société des Nations le 21 novembre 1932", Ginebra, XI.1932, AHGE-SRE, III-501-1(V).

92 Ortiz Rubio había perdido el respaldo de la élite revolucionaria y, lo que era aún más grave, la del "Jefe Máximo", quien en agosto de 1932 abandonó la Secretaría de Guerra. Ortiz Rubio fue consciente de que en tales condiciones, a decir de Meyer, "ni podría, ni debería gobernar", por lo que presentó su renuncia el 2 de septiembre de 1932. Abelardo L. Rodríguez, su sucesor interino, plenamente identificado con la cúpula de poder de los sonorenses, era un hombre de confianza del expresidente Calles, lo cual le permitió reconocer los límites de su poder frente al "Jefe Máximo". Véase L. Meyer, *México…, op. cit.*, pp. 156 y 158-187.

> Mexique est venu au sein de cette Société en poursuivant ce même idéal du Pacte, idéal de justice et de paix [...][93]

Si hasta ese momento había resultado difícil tratar con el gobierno japonés de perfil liberal, su caída en diciembre de 1932 lo haría casi imposible, una vez que los nacionalistas tomaron el control del gobierno. Pani, que ahora estaba a la cabeza de la delegación mexicana, recibió nuevas instrucciones para determinar la postura de México respecto de la solución del conflicto sino-japonés, que a partir del 16 de enero de 1933 sería estudiado exclusivamente por el Comité de los 19:

> I.- México no puede aprobar que el Japón, debilitando los ideales de justicia internacional y contra la letra y espíritu del Pacto de la Liga, del Tratado Briand-Kellogg y del Tratado de las Nueve Potencias, no se decida a ocurrir a medios pacíficos para solucionar el conflicto de China. II.- México aprecia la alta importancia de los intereses materiales del Japón en China y su derecho de obtener garantías para esos intereses. En consecuencia, desde un punto de vista general, las sugestiones del Informe Lytton parecen aceptables a México, considerando, sin embargo, que dichas sugestiones quizás señalan excesiva incapacidad del Gobierno de China para otorgar a los extranjeros y al capital, justas garantías. III.- México no puede aprobar la violación a la soberanía china que implican la protección y el reconocimiento prematuro, por el Japón, del Estado Manchuriano. IV.- México cree que la cooperación internacional en el caso de China, debe hacerse sólo en la medida que ese país lo consienta. V.- México, aunque no representa intereses materiales en China, con una clara visión del futuro, no puede desentenderse de los asuntos del Extremo Oriente, por su posición litoral en el Pacífico. VI.- Solamente aspiraciones hacia la paz y la justicia internacionales hacen que México asuma la actitud señalada, que de ningún modo debe interpretarse como un acto inamistoso para el Japón, país con el cual el Gobierno y el pueblo mexicanos han sostenido inalterable amistad.[94]

93 Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 111, "Actes de la session extraordinaire de l'Assemblée convoquée en vertu de l'article 15 du Pacte sur la demande du Gouvernement chinois", vol. III, Ginebra, 1932, p. 56.

94 Relaciones a Arturo Pani, México, 9.I.1933, AHGE-SRE, III-501-1 (IX). También en "Libro Blanco", AHGE-SRE, III-2470-4.

Como se aprecia, el gobierno mexicano estaba de acuerdo en términos generales con las propuestas contenidas en el Informe Lytton, aunque con claras reservas respecto de la supuesta incapacidad atribuida a China para garantizar la seguridad de personas y bienes extranjeros, así como cierto recelo hacia la libertad que tendría la Sociedad para actuar sin contar con el consentimiento chino, lo que en teoría alejaría a México de la organización ginebrina y sus medios de intervención.

El 9 de febrero de 1933, Pani se dirigió por escrito a la Secretaría General a fin de dar a conocer los criterios del gobierno mexicano, solicitando igualmente su difusión entre todos los delegados de la Sociedad.[95] Por su parte, la Cancillería mexicana dio a conocer a la prensa nacional estas declaraciones, haciendo observar que

> mientras hubo esperanzas de que el plan de conciliación que estaba siendo elaborado por la Liga de las Naciones tuviera éxito, nuestro representante recibió instrucciones supletorias en el sentido de detener la presentación de esos puntos de vista para no estorbar los intentos de conciliación por una actitud que pudiera considerarse demasiado radical por parte de México; pero fracasada la conciliación, la comunicación ordenada al Representante de México, señor Pani, fue entregada al Secretario General de la Liga de las Naciones el 9 del actual.[96]

La diplomacia mexicana debió así guardar cierta distancia que terminaría en indiferencia al no encontrar una solución viable con base en el Informe Lytton. La insatisfacción del gobierno mexicano respecto al tratamiento que se dio al conflicto en Manchuria se manifestó claramente en su última etapa. La respuesta que Pani recibió tras consultar a la Cancillería –que desde enero dirigía José Manuel Puig Casauranc, un callista convencido– sobre el interés del gobierno mexicano en participar como integrante de un comité especial que se preveía integrar para asistir a las negociaciones entre China y Japón fue: "No interesaría México. Desgraciada experiencia comités semejantes aconseja abstención".[97]

---

95 Relaciones a Pani, México, 6.II.1933, AHGE-SRE, III-501-1 (IX). Arturo Pani a Eric Drummond, Ginebra, 9.II.1933, AHGE-SRE, III-501-1 (VI).

96 "Boletín para la prensa", México, XII.1932, AHGE-SRE, III-501-1 (IX).

97 Pani a Relaciones, París, 15.II.1933, AHGE-SRE, III-501-1 (VI); Relaciones a Pani, México, 16.II.1933, AHGE-SRE, III-501-1 (VI).

Finalmente, el Informe Lytton fue aprobado por la Asamblea el 24 de febrero de 1933 y con base en él se votó por unanimidad una resolución que validaba sus principales recomendaciones, entre ellas, la de no reconocer al Estado de Manchukuo.[98] Pese a que en el conflicto la Sociedad de Naciones se limitó a condenar moralmente las acciones de Japón, la delegación de ese país recibió la orden de abandonar la Asamblea a modo de protesta. El 27 de marzo Japón anunció su retiro de la Sociedad de Naciones. Marbeau hace un sencillo pero correcto balance de la intervención de la Sociedad en el conflicto de Manchuria: "La Société des Nations s'est bornée à une action platonique: on condamne mais rien n'est prévu pour faire reculer l'agresseur".[99]

¿Permanecer o retirarse de la Sociedad?

Si bien el gobierno de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) se mostró cauteloso ante el desarrollo del conflicto en el Lejano Oriente, su desacuerdo con el proceder de la Sociedad en general debió influir negativamente en su decisión de anunciar –el 3 de diciembre de 1932– su retiro de la Sociedad de Naciones, dadas las "circunstancias depresivas" por las que ciertamente atravesaba su economía como consecuencia de la crisis de 1929. El argumento estaba respaldado en la preocupación manifestada por su Cancillería a principios de 1932, una vez que se fijó el monto de la contribución anual a la Sociedad. En abril de ese mismo año, la diplomacia mexicana había intentado indagar sobre el procedimiento seguido para asignar su anualidad, pero sólo se le dieron a conocer aspectos muy generales por tratarse de un asunto reservado.[100] Asimismo, el recorte presupuestal a la Secretaría de Relaciones había obligado al cierre de la Oficina Permanente en Ginebra y el traslado de sus funciones a la embajada en Francia en octubre de 1932, antes de que se anunciara el retiro[101] el cual, de acuerdo con el Pacto, sólo podría efectuarse dos años más tarde. Pese

---

[98] Boletín mensual de la Sociedad de Naciones, "Adopción del informe sobre el conflicto chino-japonés por la Asamblea Extraordinaria, organizaciones y comisiones de la Sociedad de las Naciones", vol. XIII, núm. 2, Ginebra, II.1933, AHGE-SRE, III-501-1 (VII).

[99] M. Marbeau, *op. cit.*, pp. 69 y 70.

[100] Registro de entrevista entre Salvador Martínez de Alva y Eric Drummond, Ginebra, 21.IV.1932, ASDN, BAL, S 505, dossier 1.

[101] Véase F. E. Schuler, *op. cit.*, pp. 13 y 17.

a que se trataba de un anuncio condicionado a que mejorara la situación económica en el país, no era posible desestimar el proceder cuestionable de la Sociedad frente a Japón, donde Shanghái había pesado más que Manchuria. Lo anterior generó muchas dudas en el nuevo representante, al advertir que las garantías que ofrecía la organización ginebrina difícilmente se cumplían ante la amenaza de una gran potencia.[102]

Una vez que se hizo el anuncio, los diplomáticos mexicanos expresaron diversas opiniones sobre su posterior cumplimiento, dando un trasfondo político a una medida que sólo durante tres meses conservó su razón puramente económica. Arturo Pani expondría a favor de la permanencia:

> Quizá con los siglos la Sociedad de las Naciones logre evitar la guerra. Por ahora, debemos aspirar a que la haga más difícil, menos frecuente y, también, menos desastrosa. Debemos pensar en que su esfuerzo es evolutivo [y] contentarnos con que la Sociedad detenga los conflictos, aunque no los resuelva, desde luego [...] Nuestra historia está llena de los atropellos que hemos sufrido [...] La Sociedad de Naciones no hubiera permitido estos atropellos y, en todo caso, el mundo los hubiera calificado oportunamente disminuyendo su magnitud y evitando otros [...][103]

Esa opinión contrastaría con la del secretario de Relaciones Exteriores, José Manuel Puig Casauranc:

> Es verdad que el anuncio de retiro de México de la Liga enviado en el mes de diciembre de 1932 tiene que haber debilitado a nuestro país en Ginebra y que hubiera sido deseable que pudiéramos aprovechar la oportunidad de la Presidencia de México en el Consejo para alguna terminante declaración a ese respecto, declaración que de no mediar las circunstancias que voy a señalar después, sería que no obstante el aviso de diciembre, México no se retiraría de Ginebra tanto por la esperanza cada vez mejor fundada de mejoría en sus condiciones económicas [...] En estas condiciones y mientras no estuviera más claro por lo menos el horizonte político europeo, no parece

---

[102] José Manuel Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, México, 19 de abril de 1933, en AHGE-SRE, III-498-1.

[103] Arturo Pani, "Algunas consideraciones sobre la Sociedad de las Naciones. Importancia de la Sociedad con relación a México. Anuncio del retiro de México", s.l., III.1933, Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca (en adelante AECT), Fondo Elías Calles, serie 15, gaveta 93, leg. 2/2, 86, inv. 1777.

> prudente retroceder de la situación establecida por México en sus declaraciones de diciembre, remachándose nuevamente y casi de modo indefinido a la acción de una Sociedad cuyos miembros más entusiastas la están calificando en último caso de impotente.[104]

Tal como lo señalaba Puig Casauranc, el preaviso de retiro incomodaría al país durante los siguientes dos años, pues ese periodo obligatorio de permanencia coincidiría con su paso por el Consejo de la Sociedad. Al mismo tiempo tendría lugar la consolidación del Maximato, cuyo hombre fuerte no había mostrado nunca un verdadero aprecio por la Sociedad de Naciones. Por consiguiente, la permanencia de México en la Sociedad estaría en gran medida supeditada al comportamiento político de la organización en ese mismo periodo, en cuyo marco, como se verá en el siguiente capítulo, se buscaría poner fin a los conflictos latinoamericanos del Chaco y Leticia.

---

104 José Manuel Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, México, 19.IV.1933, AHGE-SRE, III-498-1.

V. México en el Consejo de la Sociedad de Naciones, 1932-1935

El desempeño de México como integrante del Consejo de la Sociedad de Naciones entre 1932 y 1935, coincide con el desarrollo de dos importantes conflictos americanos que fueron discutidos en ese foro: la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay, y el conflicto por el puerto amazónico de Leticia entre Colombia y Perú. El estudio de ambos contenciosos nos permitirá apreciar la incursión de la Sociedad en un escenario políticamente difícil. La aplicación del Pacto en América refutaría el presunto carácter pacífico y amistoso de los países de ese continente y se convertiría en objeto de recelo y disputa entre aquellos aspirantes a consolidar o extender su influencia regional. Por consiguiente, el éxito de la organización ginebrina no sólo estaría condicionado por su capacidad de actuación extra europea, sino también por la complejidad que revistió cada uno de los conflictos en función de su origen, magnitud e intereses políticos y económicos. Ante esa problemática, la condición de México en Ginebra no puede presentarse de forma más circunstancial por la conjunción de dos aspectos: la indefinición respecto de su permanencia en la Sociedad de Naciones y su condición de país americano. Pese a esta última, México sólo podría asumir una posición relevante en los conflictos al actuar como comisionado de la Sociedad de Naciones. El desempeño como tal exigirá ciertos ajustes de su política hacia Ginebra, que en el momento y lugar indicados haremos observar.

Origen, características y evolución diplomática de los conflictos del Chaco y Leticia

No obstante su coincidencia en el tiempo, los conflictos del Chaco y Leticia son infinitamente distintos, por lo que podemos ocuparnos de sus

orígenes y principales características intercaladamente.[1] El origen de la guerra del Chaco es bastante remoto, mientras que el conflicto de Leticia se presenta inesperadamente. La indefinición territorial y limítrofe del Chaco Boreal, heredada del pasado colonial, enfrentará en el siglo XX a sus dos últimos reclamantes, Bolivia y Paraguay, cuyo avance en este territorio semidesértico –mediante la construcción de "fortines" militares– acompañaría la interminable e inútil exhibición de títulos en las décadas anteriores al conflicto.[2] El puerto amazónico de Leticia, objeto de una disputa inesperada entre Colombia y Perú, constituye parte de un acuerdo fronterizo logrado en secreto en 1922, sólo hecho público tres años más tarde para obtener su ratificación (1928), el Tratado Salomón-Lozano.[3] El puerto fluvial de Leticia es el final de un corredor geográfico que cedió Perú y que permite a Colombia un acceso directo al río Amazonas y una mejor situación para la explotación y comercialización de la principal

---

[1] En otro lugar he descrito por separado y con mayor detalle la configuración de los conflictos que nos ocupan en este capítulo. Véase F. Herrera León, *La política...*, *op. cit.*, pp. 84-93 y 147-156.

[2] Véanse los primeros capítulos de Miguel Mercado Moreira, *Historia diplomática de la guerra del Chaco*, La Paz, 1966.

[3] Para impedir una alianza entre Colombia y Ecuador y aislar a este último, cuyas pretensiones territoriales al norte del Amazonas constituían una amenaza aún mayor para la integridad de la amazonia peruana, Augusto Leguía impulsó el Tratado Salomón-Lozano de 1922, por el que Colombia, a cambio de un corredor sobre la orilla derecha del Putumayo –que le conferiría el status de país amazónico–, reconoció como peruanos territorios sobre la misma margen del alto Putumayo, y cedió una pequeña zona de difícil acceso que ya Ecuador había reconocido a favor de Colombia por el Tratado Muñoz Vernaza-Suárez de 1916. Puede decirse que Colombia cedió a Perú territorios que Ecuador consideraba igualmente suyos. Sin embargo, Colombia y Perú emprendieron rápidamente la demarcación limítrofe y un proceso de intercambio de poblaciones y territorios que culminó pacíficamente en agosto de 1930. Aunque Colombia fue el mayor beneficiado por este Tratado, Perú lo consideró igualmente un triunfo diplomático al limitar las aspiraciones ecuatorianas, pese a que cedía mayor territorio del que recibía. Ecuador consideró una traición de Colombia la firma de este Tratado. Sobre el Tratado Salomón-Lozano y sus implicaciones geográficas, políticas y económicas, véase Humberto Araujo Arana, *Conflicto fronterizo Perú-Colombia. Año 1932-1933*, t. I, Lima, Huascarán, 1965, pp. 63 y 64; Jorge Basadre, *Historia de la República del Perú*, t. XI, Lima, Universitaria, 1968, pp. 396-399; Alfredo Pareja y Diezcanseco, *Ecuador: historia de la república*, vol. 3, Quito, El Conejo, 1986; Jorge Pérez Serrano, *El tercero en la discordia: la actuación internacional del Ecuador en el conflicto de Leticia y antecedentes histórico-diplomáticos de la misma*, Quito, Universidad Central, 1936, pp. 317-357.

riqueza natural de la zona, el caucho.[4] Es precisamente el daño causado a la industria cauchera peruana la razón que lleva a los afectados a planear la recuperación del puerto sin apoyo de su gobierno como una manifestación más del irredentismo loretano.[5] En el Chaco, son los gobiernos de Bolivia y Paraguay quienes emprenden su rearme para enfrentar un conflicto bélico serio ante la intensidad de los últimos combates.[6] No se trata en modo alguno de una guerra imperialista instigada y dirigida por compañías petroleras rivales; en todo caso, el descubrimiento de nuevos yacimientos petrolíferos en las zonas más avanzadas del Chaco representó un aliciente para ambos gobiernos.[7] El área del Gran Chaco en disputa,

---

[4] Con el perfeccionamiento del proceso de vulcanización debido a Charles Goodyear, el caucho se convirtió en uno de los más estimados recursos naturales para la expansión de centros industriales de Europa y Estados Unidos. Sus usos potenciales fueron esenciales para la fabricación de bienes de consumo –automóviles–, de maquinaria comercial e industrial, y de equipos militares. Entre 1860 y 1910, las exportaciones de caucho amazónico dominaron el mercado mundial, generando sorprendentes riquezas y modificando el apacible paisaje selvático de la región. A ese respecto, véase Bradford L. Abraham, y Olivier T. Coomes, *Prosperity's promise: the Amazon Rubber Boom and Distorted Economic Development*, Boulder, Westview, 1996.

[5] El conflicto de Leticia tiene un contenido profundamente local en sus motivaciones, todas ellas exaltadas por la noción de distancia y autonomía con respecto al poder central que hicieron de la "Marca del Oriente" un auténtico señorío feudal, posibilitado a proceder por cuenta propia en la consecución de sus intereses. En este sentido, la toma del puerto de Leticia empezó a gestarse en Iquitos cuando llegaron las noticias del derrocamiento de Leguía y del perfil popular y nacionalista que caracterizaba al nuevo gobierno. A este respecto, véase Steve Stein, *Populism in Peru: the Emergence of the Masses and the Politics of Social Control*, Madison, University of Wisconsin Press, 1980.

[6] Tres estudios alternativos a las historias nacionales que con cierto sesgo describen el transcurso de la contienda, son: Matthew Hughes, "Logistics and the Chaco War: Bolivia versus Paraguay, 1932-1935", en *The Journal of Military History*, vol. 69, núm. 2, abril de 2005, pp. 411-437; Pablo Max Ynsfran, *The Epic of the Chaco: Marschal Estigarribia's Memoirs of the Chaco War, 1932-1935*, Nueva York, Greenwood Press, 1950; David Zook, *The Conduct of the Chaco War*, New Haven, Bookman Associates, 1960.

[7] Este entendido se repite infinitamente en la historiografía latinoamericana con fines de denuncia, la cual pretende satisfacer la curiosidad de sus lectores con tan sólo apuntar los nombres de la Standard Oil Company y la Royal Dutch Shell. Remito al lector a dos trabajos serios de investigación que si bien no descartan el interés de las compañías petroleras extranjeras en el descubrimiento de nuevos campos de explotación, incluida la empresa argentina Yacimientos Petroleros Fiscales, sí demuestra su escasa influencia en el inicio y desarrollo de esta guerra:

conocida como Boreal, era entonces esencialmente agrícola y ganadera, escasamente aprovechada por ambos países, aunque con cierta ventaja de parte de Paraguay, que desde principios de siglo había favorecido la colonización privada de la zona occidente, donde se extiende la región ribereña, hasta alcanzar el oriente y sudeste de Bolivia, permitiendo así la introducción de ganado y la explotación de los bosques de quebracho, árbol que además de ofrecer una madera exótica, contiene un elemento útil para el curtimiento de pieles, el tanino. Curiosamente, los intereses e inversiones extranjeros predominantes en ese sector de escasa presencia soberana fueron en su mayor parte hispano-argentinos, en forma de establecimientos ganaderos e industriales a cargo de una veintena de compañías sostenidas con capital proveniente de Argentina, donde destacan los más de 300 kilómetros de vías férreas, latifundios y un puerto en el río Paraguay, propiedad de la familia Casado.[8] Si bien la remota posibilidad de encontrar yacimientos explotables constituirá un aliciente más para los rivales,[9] el principal objetivo fue conquistar de una vez por todas el territorio reclamado[10] y, en el caso de Bolivia, abrirse paso al río Paraguay para salir libremente al Atlántico, quizá, como lo advierte Walters, "el único interés práctico en juego".[11] La impresión personal del diplomático mexicano Francisco Castillo Nájera, quien más tarde actuaría como

---

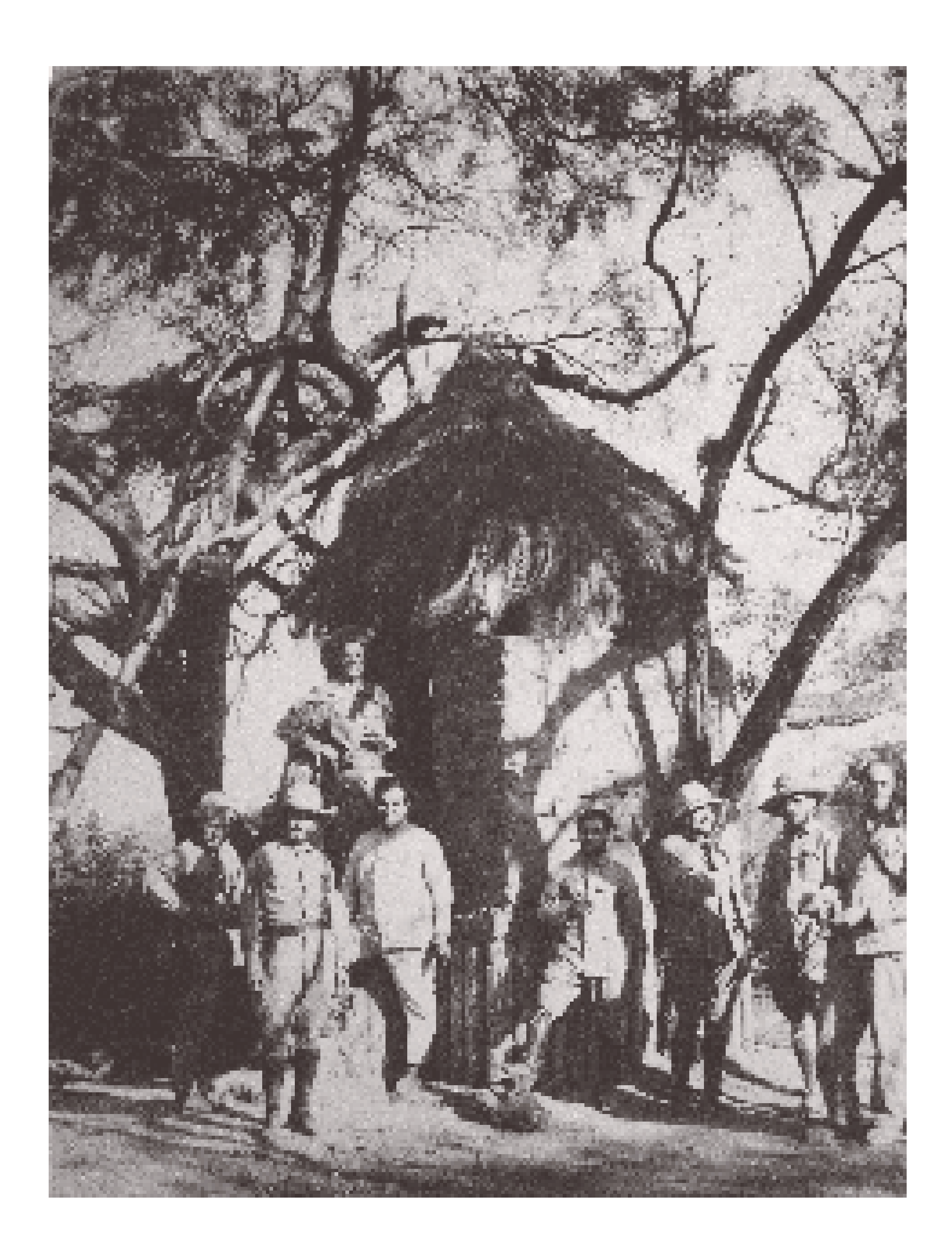
Leslie B. Rout, *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935-1939*, Austin, University of Texas Press, 1970; Rafael Archondo, "La Guerra del Chaco: ¿hubo algún titiritero?", en *Umbrales*, núm. 13, diciembre de 2005, pp. 261-280.

8 Véase Gabriela Dalla Corte, "Redes y organizaciones sociales en el proceso de colonización del Gran Chaco", en *Revista de Indias*, vol. LXVII, núm. 240, 2007, pp. 485-520.

9 De esto daría cuenta la comisión especial de la Sociedad de Naciones que fue enviada al terreno a finales de 1933, la llamada Comisión del Chaco. Société des Nations, *Différend entre la Bolivie et le Paraguay: rapport de la Commission du Chaco*, Ginebra, 1934, ASDN, C.154.M.64.1934.VII, pp. 16 y 17.

10 Cada uno de los contendientes precisó ante la Comisión de la Sociedad la dimensión y colindantes del Chaco Boreal de acuerdo con sus intereses y necesidades. *Ibid.*, pp. 12 y 13.

11 F. P. Walters, *op. cit.*, p. 513. El encierro geográfico de Bolivia, como resultado de su derrota en la Guerra del Pacífico (1879-1883) y la consiguiente pérdida de su litoral Pacífico, así como el irrealizable proyecto de construcción de un oleoducto transandino, dirigieron la atención de las autoridades bolivianas a las vías de libre navegación internacional. A finales del siglo XIX, Bolivia había buscado sin éxito una salida al Atlántico a través del río Pilcomayo; ahora, teniendo en cuenta la indefinición territorial próxima al río Paraguay, buscaría alcanzar su orilla para establecer allí un puerto libre y soberano. A este respecto, véase



¶ La toma del fortín paraguayo Boquerón por tropas bolivianas, a finales de julio de 1932, desencadenó oficialmente la guerra del Chaco, un conflicto a escala completa por un extenso territorio semidesértico para el que Bolivia y Paraguay creyeron estar preparados. Puesto de vigilancia en el Chaco.

comisionado de la Sociedad de Naciones en atención a los conflictos americanos, descarta igualmente la idea de un conflicto por el petróleo:

> Es verdad que existen intereses petroleros yanquis en Bolivia, y anglo-argentinos –petroleros y otros– en el Paraguay. Pero, esos factores no son los únicos ni siquiera son los dominantes. La diferencia es casi secular y los intentos para arreglarla datan de cerca de setenta años, es decir de una época en la que no existían ningunos intereses extranjeros.[12]

En resumen, Leticia amenazó con convertirse en una guerra y el Chaco la fue generando poco a poco hasta conformarla completamente como tal. Pero nada mejor como la exposición de hechos concretos para ilustrar la naturaleza y el carácter de ambos conflictos.

Primero el Chaco. A finales de 1928 se llega a los límites de la guerra con el ataque a dos importantes puestos militares, el fortín boliviano Vanguardia y, en represalia, el paraguayo Boquerón, dando lugar a la primera movilización importante de los dos ejércitos.[13] Las cosas vuelven a la normalidad con la intervención de la Conferencia Panamericana y la Sociedad de Naciones, aunque Bolivia y Paraguay se preparan a partir de entonces para hacer frente a una eventualidad mayor, adquiriendo armamento en grandes cantidades, dada su incapacidad para producirlo.[14] Ésta se produce poco después de algunos encuentros aislados mientras tienen lugar las negociaciones de no agresión en Washington dirigidas por la primera instancia conciliadora en esa historia, la Comisión de Encuesta y Conciliación, mejor conocida como de Neutrales. La toma del fortín paraguayo Boquerón, el 31 de julio de 1932, marca el inicio de la guerra total, de cuyo difícil manejo diplomático nos ocuparemos más adelante.

Un mes más tarde, el 1 de septiembre de 1932, un grupo armado de civiles y militares residentes del Departamento de Loreto toma el puerto de

---

Valentín Abecia Baldivieso, *Las relaciones internacionales en la historia de Bolivia*, t. II, La Paz, Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, 1979.

12 Francisco Castillo Nájera a Baldomero Menéndez Acebal, representante de la Cruz Roja española en México, París, 29.X.1933, AHGE-SRE, Archivo personal de Francisco Castillo Nájera (en adelante AFCN), exp. 72.

13 Véase Yannick Wehrli, “Briand, la Société des Nations et l’Amérique Latine: le conflit du Chaco, 1928-1929”, en Jacques Bariéty (direc.), *Aristide Briand, la Société des Nations et l’Europe, 1919-1932*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, pp. 223-236.

14 F. P. Walters, *op. cit.*, p. 513.

Leticia y reclama su reincorporación a Perú. La ocupación había sido cuidadosamente preparada por la "Junta Patriótica" de Loreto,[15] no obstante las primeras noticias provenientes de la cuenca amazónica permitieron suponer a las autoridades peruanas que se trataba de una acción dirigida por "comunistas enemigos del gobierno" con el fin de desestabilizarlo,[16] por lo que inicialmente ofrecieron su apoyo a Colombia para restablecer el orden en esa localidad. Sin embargo, Luis Sánchez Cerro, presidente de Perú, cambiaría de opinión al saber cuál era la verdadera naturaleza del incidente.[17] Al conceder su apoyo a la causa de los sublevados, en función de "aplacar" la lucha permanente contra la APRA,[18] la principal organización política opositora al gobierno de Sánchez Cerro, Perú dio inicio a un conflicto internacional cuya inminencia de guerra derivaría de la precaria situación política interna que vivían ambos países. Para entender la evolución diplomática del problema, es necesario regresar un poco en el tiempo y apreciar por qué razones Leticia se convirtió en un extraordinario lugar de estabilidad y legitimidad para los gobiernos de ambos países.

---

15 La "Junta Patriótica", integrada por destacados personajes de la sociedad loretana y autoridades políticas y militares, contó con el apoyo en hombres y armas de los dos principales enclaves peruanos afectados por el Tratado Salomón-Lozano: la hacienda azucarera "La Victoria" de Enrique A. Vigil, ahora en territorio colombiano, que debía pagar derechos aduanales para llevar su producto a su único mercado, Iquitos; y la "Casa Arana", un conjunto de haciendas caucheras propiedad de Julio César Arana, tristemente célebre por su sistema de sobreexplotación indígena, y cuyas actividades de extracción, en lo que antes era territorio peruano, encontraron nuevos límites y competidores, acelerándose así su declive por efecto de la mejora productiva en las plantaciones de Malasia y Ceilán. Véase Richard Collier, *Jaque al barón: la historia del caucho en la Amazonia*, Lima, Biblioprenta, 1981; Pilar García Jordán, *Cruz y arado, fusiles y discursos: la construcción de los orientes en el Perú y Bolivia, 1820-1940*, Lima, IFEA/IEP, 2001; Fernando Santos Granero, y Frederica Barclay, *La frontera domesticada: historia económica y social de Loreto, 1850-2000*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.

16 Juan Miguel Bákula, *La política internacional entre el Perú y Colombia*, Bogotá, Temis, 1988, p. 282.

17 Ronald Bruce St. John, "The end of innocence: peruvian foreign policy and the United States, 1919-1942", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 8, núm. 2, noviembre de 1976, p. 337.

18 Juan Miguel Bákula, *Las relaciones internacionales entre Perú y Colombia*, Bogotá, Temis, 1997, p. 194. Aunque es mejor conocida por sus siglas, el nombre completo de esta organización política es Alianza Popular Revolucionaria Americana.

Así, en el caso de Perú, basta con retroceder hasta 1930, año en que el dictador Augusto Leguía –promotor del Tratado Salomón-Lozano–, es derrocado por las fuerzas que responden al llamado del teniente coronel de Arequipa, Luis Sánchez Cerro, quien gana las elecciones posteriores al golpe de Estado aunque el proceso fue declarado fraudulento por la APRA. Tras la detención de su emblemático líder Raúl Haya de la Torre en mayo de 1931, Sánchez Cerro enfrentó rebeliones militares –en la escuela de aviación de Las Palmas y entre las tripulaciones del *Almirante Grau* y del *Coronel Bolognesi*– que precedieron al levantamiento masivo de Trujillo en julio de 1932, cuyo saldo fue el fusilamiento de 52 oficiales y de aproximadamente dos mil apristas en la ruinas de Chan Chan. Así, la imagen de Perú en el "año de la barbarie" era la de un país afectado seriamente por la violencia política como consecuencia de la ilegitimidad de su nuevo gobierno.[19] Sánchez Cerro buscaría revertir esa situación y ganar prestigio para su administración mediante la recuperación patriótica de Leticia.[20]

Por lo que respecta a Colombia, el triunfo electoral del candidato liberal Enrique Olaya Herrera en febrero de 1930 supuso el inicio de un proceso de transición tras cincuenta años de hegemonía del partido conservador. Sin embargo, los odios heredados entre esos rivales políticos desencadenaron la violencia en distintos puntos del país, pero se dio con mayor intensidad en los departamentos de Boyacá y los dos Santanderes, que aunada a la falta de resultados concretos y dada la oposición de una mayoría conservadora en el Congreso, minaron rápidamente la popularidad de que gozaba el nuevo gobierno de "concentración nacional".[21] La recuperación del puerto amazónico, objeto de un patriotismo eufórico,[22] representó una excelente oportunidad para lograr la unificación política

---

19 Véase Daniel Masterson, *Militarism and Politics in Latin America: Peru from Sánchez Cerro to "Sendero Luminoso"*, Westport, Greenwood Press, 1991, pp. 43-50.

20 Alfonso Reyes, *Misión diplomática*, t. II, México, SRE/FCE, 2001, p. 151.

21 Martha Ardila, *¿Cambio de Norte?: momentos críticos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1991, pp. 36 y 37.

22 Véase Ricardo Arias, "Exaltación nacionalista y llamados a la reconciliación durante la guerra con el Perú", en Medófilo Medina y Efraín Sánchez, *Tiempos de paz: acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pp. 83-88.

del país, por lo que se dejó en manos de los líderes conservadores la dirección de las operaciones militares.[23]

El tratamiento diplomático que mereció cada uno de esos conflictos constituye uno de los aspectos determinantes de su desenlace, por lo que cabe hacer una última diferenciación general antes de trasladar nuestro estudio al foro ginebrino. La diferencia surge de un elemento que es común a ambos contenciosos: la variedad de jurisdicciones sobre los asuntos americanos, diversos escenarios y figuras de mediación jurídica o moralmente competentes para intermediar. Su pertinencia derivará de las implicaciones de política regional que el Chaco y Leticia revistieron, donde intervienen factores tan diversos como la magnitud de la confrontación, la situación geográfica, la influencia exterior, los intereses en juego, pero ninguno tan determinante como las decisiones tomadas por sus protagonistas: Bolivia, Paraguay, Colombia y Perú. Si bien todos ellos eran integrantes de la Sociedad de Naciones, la organización de orden universal difícilmente podría colocarse por encima de cualquier otro potencial mediador americano como resultado de la excepción que implícitamente hacía su propio Pacto al reconocer la validez de la Doctrina Monroe en América.[24] A ese respecto, cabe adelantar que si bien Estados Unidos en ningún momento se opondrá a la intervención de la Sociedad en el Chaco y Leticia, su actitud en ocasiones recelosa o apática frente a Ginebra, compartida también por países como Brasil y, según su conveniencia, Argentina, determinará que sean así los protagonistas de ambos conflictos quienes prácticamente decidan la entrada y salida de uno u otro mediador. A este respecto expresa Francis P. Walters:

> De aquí en adelante nadie dudaría de que los derechos y deberes de los Miembros de la Sociedad en el Hemisferio Occidental fueran, en principio,

[23] Analizados los inconvenientes para poner en marcha un plan por tierra, el proyecto de recuperación de Leticia tuvo como eje el desarrollo de una campaña fluvial sobre el Amazonas y el Putumayo. El artífice de esta estrategia, no obstante las deficiencias de la marina colombiana, fue el general Alfredo Vázquez Cobo, excandidato conservador a la presidencia de Colombia en las elecciones de 1930, quien además gestionó personalmente en Europa la adquisición de una flotilla de buques de guerra. Véase Alfredo Vázquez Cobo, *Pro Patria: la expedición militar al Amazonas en el conflicto de Leticia*, Bogotá, Banco de la República, 1985, pp. 71-75.

[24] Véase el apartado “América Latina y el artículo 21 del Pacto” en el segundo capítulo de este trabajo.

> idénticos a los de todos los otros Miembros. Ni tampoco existía motivo para sugerir que el principio había sido puesto en duda por el Gobierno de los Estados Unidos. No obstante, había una gran distancia entre el principio y la práctica. Washington se mantuvo alejado de Ginebra y aprovechó cualquier ocasión para desarrollar la influencia y actividad de la Unión Panamericana. Los Miembros latino-americanos, al mismo tiempo que negaban que la doctrina Monroe pudiera impedir que los poderes de la Sociedad se extendieran a América del Sur, consideraron preferible, por razones de prestigio, que los conflictos americanos se resolvieran sin la intervención de Europa o Asia. Por tanto, en la práctica debilitaron los poderes de la Sociedad, que insistían en mantener en teoría.[25]

En ese sentido, Bolivia, Paraguay, Colombia y Perú, no serán presentados en esta historia como víctimas de la Doctrina Monroe o del ascendiente continental estadounidense. No obstante, será necesario explicar más adelante por qué ante las mismas condiciones y circunstancias, en el conflicto del Chaco se tuvieron que utilizar todos los recursos de mediación posibles mientras que el asunto de Leticia se resolvía en Ginebra después de una breve intervención conciliadora brasileña.

La Sociedad de Naciones no pasó por alto el valor político de los conflictos después de su controvertida intervención en Manchuria, no obstante procuró ser prudente en su incursión ante la sabida suspicacia de los países americanos. Esa actitud, que ha sido comentada en la parte central del segundo capítulo de este trabajo, dedicada a la problemática latinoamericana en Ginebra durante la década de 1920, se fortalece en los primeros años de la década siguiente contraria a su "voluntad de mantenerse al margen de los conflictos extrarregionales".[26] Si bien las numerosas reuniones que el Consejo y la Asamblea dedicaron a los conflictos interamericanos sugieren la importancia que les fue concedida, sólo se puede observar algo sustancial en el aspecto cualitativo de su intervención. La Sociedad integró, con ese propósito, diversos comités de trabajo entre los cuales destaca el de seguimiento permanente dispuesto por su Consejo, el Comité de Tres, que pese a su reducido tamaño asumió una enorme responsabilidad como la de actuar algunas veces de guía de los principales organismos de la Sociedad: la Secretaría General, la Asamblea y el Consejo. Otros comités y subcomités fueron creados

---

25 F. P. Walters, *op. cit.*, p. 389.

26 L. V. Pérez Gil, *op. cit.*, p. 303.



¶ En términos generales, las negociaciones de la Sociedad de Naciones en torno al conflicto del Chaco se caracterizaron por la probada obstinación de las partes a complicar todo procedimiento concertado en su interior. Delegación boliviana.

para ocuparse de tareas específicas e indispensables en el cumplimiento de las decisiones que tomaron el Consejo y la Asamblea. En relación con la guerra del Chaco, el Consejo, siguiendo las recomendaciones del Comité de Tres, decidió el envío de una comisión especial al lugar de los hechos para recabar información confiable y elaborar *in situ* propuestas de conciliación. Asimismo la Asamblea, que más tarde intervendría en el conflicto, se apoyó en el Comité de Tres e instituyó una comisión amplia y universal, así como una subcomisión de países americanos a fin de determinar cómo debían proceder y de qué modo podían plantear sus resoluciones y vigilar por su cumplimiento. Por lo que refiere a Leticia el Comité de Tres, en representación del Consejo, tomó parte en el asunto y formuló las bases de un acuerdo que fue aceptado por las partes y que rápidamente puso fin a las hostilidades. Dos entidades internacionales más fueron creadas en tanto que Colombia y Perú llegaban, en el transcurso de un año de acuerdo con la propuesta ginebrina, a un arreglo definitivo en Río de Janeiro: una comisión que administraría Leticia y otra más de carácter consultivo integrada por todos los delegados del Consejo así como por los representantes de Estados Unidos y Brasil, atenta a las conversaciones de Río y a la solución definitiva del conflicto amazónico. Como se aprecia, el Comité de Tres fue la pieza clave de la intervención de la Sociedad en América.[27] Originalmente estuvo integrado por representantes del Estado Libre de Irlanda (Eamon de Valera y, posteriormente, Sean Lester), España (Salvador de Madariaga y Rojo) y Guatemala (José Matos). Francis Paul Walters hace una observación pertinente con respecto de la ausencia de las grandes potencias en ese Comité: "Las potencias, ciertamente, tenían otras preocupaciones, pero su relativo apartamiento se debía ante todo al temor de ofender a los Estados Unidos tomando un interés demasiado activo en los asuntos del hemisferio occidental".[28] México sustituyó a Guatemala en funciones una vez que culminó el periodo de permanencia de ese país centroamericano en el Consejo. El representante mexicano responsable ante otras comisiones y subcomisiones fue

---

27 La creación de ese Comité fue idea de Salvador de Madariaga, quien propuso al 68 Consejo de la Sociedad el nombramiento de un relator o un comité precisamente de tres integrantes para seguir atentamente la evolución del conflicto del Chaco, y poder estar así en contacto con los mediadores americanos. Société des Nations, *Journal Officiel*, Procès-verbal de la soixante-huitième session du Conseil, Ginebra, diciembre de 1932.

28 F. P. Walters, *op. cit.*, p. 511.

Francisco Castillo Nájera, jefe de la delegación ante la Sociedad de Naciones y embajador en París.

La Sociedad de Naciones se ocupó de los conflictos interamericanos cuando prácticamente se convirtieron en un verdadero peligro para la paz, y su intervención fue más constante cuando se involucraron otros mediadores con el consentimiento de las partes.

Este supuesto derecho de preferencia, instituido y debilitado por el mismo Pacto –téngase en mente el artículo 21–, daría lugar a debates apasionados en el seno de las comisiones ginebrinas más numerosas, sobre todo en el caso del Chaco, que fue objeto de una verdadera competencia de mediadores.[29]

Así, en diciembre de 1928, cuando tuvieron lugar los incidentes de Vanguardia y Boquerón, el secretario general de la Sociedad expuso la situación ante el Consejo, en tanto que un numeroso contingente –¡de 18 potenciales mediadores!– ofreció sus buenos oficios, entre ellos: la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Panamericana de Conciliación de Montevideo, el rey Alfonso XIII de España, el papa Pío XI, el presidente Hipólito Yrigoyen de Argentina, el presidente Machado de Cuba[30] e incluso el gobierno mexicano.[31] De entre ellos, las partes aceptaron la participación de la primera, lo cual supuso un ejercicio bilateral de conciliación de acuerdo con el protocolo del Pacto Gondra de 1923.

Esos trabajos concluyeron sin éxito en marzo de 1930, el Consejo se limitó entonces a recordarle a Bolivia y Paraguay sus obligaciones como signatarios del Pacto de la Sociedad.[32]

---

[29] Si bien la multiplicidad de instancias mediadoras es en gran medida determinante del fracaso de la Sociedad de Naciones en su intervención, así como de la prolongación de la guerra, ésta difícilmente podría explicarse si no es en compañía de factores tan condicionantes como la intransigencia de las partes y la mínima disposición de las potencias internacionales y regionales a aplicar las sanciones previstas por el Pacto. A este respecto, véase Yannick Wehrli, "La multiplicité des intervenants dans la résolution pacifique du conflit du Chaco (1932-1935): un obstacle à la paix?", en Vincent Chetail *et al.*, *Prévention, gestion et sortie des conflits*, Ginebra, Institut Européen de l'Université de Genève, 2006, pp. 181-200.

[30] "International: Bolivia and Paraguay", en *Time*, Nueva York, 24.XII.1928.

[31] Rodolfo Nervo a subsecretario de Relaciones Exteriores, Asunción, 17.XII.1928, AHGE-SRE, 20-10-1.

[32] F. P. Walters, *op. cit.*, pp. 388 y 389.

Las gestiones de la Conferencia Americana de Washington, que para el caso creó una Comisión de Neutrales en enero de 1929,[33] consiguieron poner fin a las hostilidades y restablecer el *statu quo* anterior a ellas, mientras se planeaba un arreglo arbitral que a la postre fue rechazado por las partes. La intervención de la Conferencia de Washington se suspendió el 6 de julio de 1932 con el retiro de los representantes paraguayos, quienes desde finales del año anterior discutían un pacto de no agresión propuesto por Bolivia.[34] Las hostilidades en el Chaco, que caracterizaron esa última etapa, siguieron su curso hasta que el ejército boliviano recibió la orden de tomar el fortín paraguayo Boquerón y avanzar en dirección al río Paraguay a finales de julio de 1932.[35] La Comisión de Neutrales y los países limítrofes Argentina, Brasil, Chile y Perú (ABCP), una coalición ideada por la diplomacia argentina para contrarrestar a Washington en el asunto,[36] reaccionaron inmediatamente: los primeros, bajo la dirección del encargado de la División para Latinoamérica del Departamento de Estado, Francis White, manifestaron el no reconocimiento de las adquisiciones territoriales por medio de la fuerza (declaración del 3 de agosto) con el respaldo de todos los países americanos,[37] entre ellos el vínculo ABCP, que tres días más tarde anunciara un esfuerzo conjunto de conciliación. Desde Asunción, el embajador mexicano Fortunato Vega Ross informaba: "De hecho se han roto las hostilidades, pudiendo decirse que existe un estado de guerra, por más que ésta no haya sido declarada

---

33 La integraron: Cuba, Colombia, Estados Unidos, México y Uruguay. En orden sucesorio, los representantes mexicanos ante la Comisión de Neutrales fueron: Fernando González Roa, José Manuel Puig Casauranc (embajador en Washington) y Pablo Herrera de Huerta (encargado de Negocios en Washington). Sobre sus gestiones, véase AHGE-SRE, 20-10-10, 20-10-11, 20-10-13 (I-III), III-302-1 (I) y III-498-1.

34 "Libro Blanco", México, AHGE-SRE, III-2470-4.

35 Roberto Querejazu Calvo, *Historia de la guerra del Chaco*, La Paz, Juventud, 1990, p. 30.

36 Herrera de Huerta daba cuenta de cómo Argentina, respaldada por los otros países "vecinos y amigos", ponía "obstáculos, unas veces con Bolivia y otras con el Paraguay, a toda sugestión de los Neutrales, aconsejando a uno y otro establezcan condiciones para uno de los contendientes, pero sabedor de antemano que la otra parte rechazará". Pablo Herrera de Huerta a Manuel C. Téllez (secretario de Relaciones Exteriores), "Personal y confidencial", Washington, 27.X.1932, AHGE-SRE, 20-10-13 (III).

37 Esta declaración puede consultarse en Carlos R. Centurión, *El conflicto del Chaco Boreal: gestiones diplomáticas*, Asunción, La Colmena, 1937, pp. 13 y 14.

formalmente".[38] En ese marco, y ante la negativa de la Conferencia de Washington de retirar sus buenos oficios el Consejo, preocupado por crear una doble jurisdicción y con su atención enfocada al conflicto de Manchuria y a los preparativos de la Conferencia del Desarme, convocó infructuosamente a los gobiernos de ambos países con el propósito de llegar a un arreglo bajo la dirección de las instancias americanas. No obstante, el 23 de septiembre de 1932, creó un comité especial de seguimiento e información al que ya nos hemos referido, el Comité de Tres.

La Comisión de Neutrales, considerados "parciales" por quienes creían sin fundamentos que sus propuestas favorecían a Bolivia,[39] permitieron la intervención de los países limítrofes cuya acción se apoyó en la Acta de Mendoza, un plan de paz ideado por los cancilleres de Argentina y Chile, al que se sumaron Brasil y Perú, que preveía la suspensión de las hostilidades, el retiro de las fuerzas paraguayas y bolivianas a puntos específicos y que el conflicto fuera solucionado por medio de un arbitraje.[40] El fracaso del ABCP precedió a la declaración de guerra por parte de Paraguay el 10 de mayo de 1933, situación que determinó la intervención inmediata de la Sociedad a petición de Bolivia, aunque sin precipitarse a aplicar sanciones como lo pedía el gobierno de La Paz ante la existencia de una declaración de guerra, considerada por el Consejo como "el reconocimiento formal de un estado de cosas que había existido de hecho durante casi un año".[41] Sólo así empezó a proceder la recomendación de mandar una comisión especial –como la de Manchuria– al lugar de los hechos. Su envío, sin embargo, no sería inmediato, pues los contendientes, cada vez más interesados en ganar tiempo, yendo de un lugar a otro, estuvieron de acuerdo en que los Neutrales realizaran un nuevo intento de acercamiento. La intervención de la Sociedad verdaderamente tendría lugar cuando los comisionados partieron hacia Sudamérica. Entonces se retomará ese conflicto, aunque enfocando la atención en la diplomacia ginebrina y el desempeño de México como consejero y comisionado.

---

[38] Fortunato Vega a secretario de Relaciones Exteriores, Asunción, 3.VIII.1932, AHGE-SRE, 20-10-13 (I).

[39] Fredrik Norman (candidato al premio Nobel de la Paz) a Luis de Zulueta (ministro de Estado español), La Habana, 31.I.1933, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España (en adelante AMAE), R 1199, exp. 6, carpeta 80.

[40] Paraguay y Bolivia emitieron una serie de objeciones que prácticamente significaba una negativa. A este respecto, véase Y. Wehrli, "La multiplicité…", *op. cit.*, pp. 187 y 188.

[41] F. P. Walters, *op. cit.*, p. 516.

El desarrollo del enfrentamiento de Leticia hasta llegar a Ginebra fue bastante corto, si bien habrá que considerar las circunstancias que así lo determinaron. Una vez que el gobierno de Perú se decidió a "canalizar la manifestación espontánea de irresistibles aspiraciones nacionales"[42] de los ocupantes de Leticia, confiado en que podrían hacerse modificaciones en Ginebra al Tratado Salomón-Lozano –el cual nunca desconoció–, hizo una lectura forzada del artículo 19 del Pacto, por el que se facultaba a la Asamblea a invitar "a los miembros de la Sociedad a que procedan a un nuevo examen de los Tratados que hayan dejado de ser aplicables, así como de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo". Alfonso Reyes sintetiza en unas cuantas líneas las pretensiones peruanas: "El Perú alegó siempre el criterio revisionista por tratarse de unos arreglos celebrados sin el consenso de la opinión pública, por un gobierno dictatorial, y por ser tales arreglos contrarios a la realidad geográfica y étnica de la zona pleiteada".[43] El gobierno populista de Sánchez Cerro se propuso así replantear la cuestión de límites en la Amazonia, si bien Colombia fortaleció su posición rechazando, inicialmente, el desarrollo de un conflicto internacional, a fin de reservarse el restablecimiento del orden en el puerto.[44] Posteriormente, cuando el problema de Leticia evolucionó hasta convertirse en algo más que un incidente, Colombia se apoyó en la opinión de algunos expertos internacionalistas que reconocieron la validez del Tratado Salomón-Lozano y respaldaron su derecho a restablecer por sí mismos el orden en Leticia.[45]

---

[42] Jesús María Yepes, *Le conflit entre la Colombie et le Pérou (affaire de Leticia) devant le Droit International*, París, Jouve & Cie., 1933, p. 28.

[43] A. Reyes, *op. cit.*, p. 157.

[44] J. M. Yepes, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

[45] Colombia se dirigió con este propósito a Raymond Poincaré, Émile Borel, Luis Anderson, Alejandro Álvarez y al expresidente mexicano Francisco León de la Barra. Este último –entonces presidente de los Tribunales Arbitrales entre Francia, Inglaterra, Austria, Grecia, Bulgaria y Hungría–, respondió a la consulta: "Cualesquiera que sean la nacionalidad de los sublevados, los medios de que disponen y la bandera que hayan enarbolado, el gobierno colombiano, que tiene el derecho y el deber de velar por su propia conservación y por el respeto de sus derechos y de sus intereses legítimos, puede ejercer libremente toda acción que tienda a restablecer la paz en su propio territorio. Así pues, ningún obstáculo puede ponérsele para proceder en la forma que le parezca conveniente [...] El problema que se le presenta a Colombia es pues netamente nacional..." Véase *Importantes conceptos de internacionalistas de reputación mundial sobre el asunto colombo-peruano*, La Paz, Electra, 1932.

De igual manera, las autoridades colombianas invocaron el pacto Briand-Kellogg de renuncia a la guerra como instrumento de política nacional,[46] con lo cual Estados Unidos no pudo rechazar la acusación de agresión contra Perú, si bien, al igual que Brasil, ofreció su mediación para que las partes llevaran a cabo negociaciones directas, hasta que a principios de 1933 renunciaron a formalizar estas negociaciones en el marco de la Comisión Permanente de Conciliación.[47]

Eso, como lo aprecia George W. Baer, no hizo sino exacerbar "la actitud anti-estadounidense del gobierno nacionalista y populista de Sánchez Cerro",[48] y dado que no existían en Leticia otros intereses que no fueran colombianos o peruanos, el asunto fue trasladado a Ginebra sin que ningún país americano se opusiera a ello.

La efímera intervención brasileña –de poco más de un mes– que entonces seguía su curso, consiguió frenar el avance de una flotilla colombiana que se dirigía a Leticia, y también pudo obtener la aprobación por parte de Colombia de un plan propuesto por el destacado diplomático brasileño Afranio de Mello Franco, el cual precisaba la rendición de Leticia (que ya se encontraba ocupada por un destacamento peruano) a una unidad militar brasileña, la cual devolvería el puerto a los representantes de su soberanía legal.[49]

Con un claro desánimo y algo de malicia, el gobierno de Lima aceptó que Brasil administrara Leticia en tanto se negociara el acuerdo, pero exigía su devolución si esta acción fracasaba.[50] Colombia tomó entonces la decisión de exponer la controversia en el foro ginebrino de acuerdo con el artículo 15 del Pacto, que siempre contempla un trabajo de conciliación,

---

[46] Véase *supra*, p. 46.

[47] A finales de enero de 1933, Henry L. Stimson, secretario de Estado norteamericano, se reunió en Washington con los embajadores de Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón buscando su respaldo a una política de presión que hiciera ceder en sus pretensiones al gobierno de Sánchez Cerro. Juan Francisco de Cárdenas (embajador de España en Estados Unidos) a ministro de Estado, Washington, 31.I.1933, AMAE, R 953, exp. 16 "Conflicto Perú-Colombia: Leticia". Véase también H. Araujo Arana, *op. cit.*, pp. 69-78 y L. V. Pérez Gil, *op. cit.*, pp. 196 y 197.

[48] George W. Baer, "Leticia and Ethiopia before the League", en *The League of Nations in retrospect*, Berlín, Walter de Gruyter, 1983, p. 283.

[49] Francisco Castillo Nájera al secretario de Relaciones Exteriores, "Remite informe sobre el asunto de Leticia", Ginebra, 19.V.1933, AHGE-SRE, III-479-5.

[50] *Idem*.

sin que Perú se opusiera a ello, dada la posibilidad de hacer modificaciones al Tratado Salomón-Lozano en Ginebra.[51]

México y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de Naciones

Los conflictos del Chaco y Leticia fueron prioridad de la agenda de México en Ginebra una vez que el país, en junio de 1933, aceptó suceder a Guatemala como integrante del Comité de Tres. Seis meses antes, como se recordará, el representante mexicano había dado el preaviso de retiro de la organización como resultado de la crisis internacional y cierto desánimo –cuestionable si se recuerda su parcial disposición observada en el capítulo anterior– por el desempeño de la Sociedad en Manchuria. No obstante, al tratarse de un anuncio condicionado al saneamiento de su economía en los dos años siguientes, en los que actuará como consejero y comisionado para los conflictos interamericanos, México –debe tenerse en mente desde ahora– enfrentará su propio *test case*[52] como integrante de la Sociedad de Naciones. En principio, el gobierno mexicano intentaría explicar que actuaba en armonía con el espíritu y las disposiciones del Pacto, no obstante el riesgo de ver afectada eventualmente su imagen y posición en la convulsionada comunidad americana de naciones. Esto no implicó en modo alguno un sacrificio, pues de no ser por la Sociedad de Naciones, México difícilmente habría podido asumir un papel relevante en asuntos a los que geográfica y políticamente era ajeno. Si bien la situación social de México se había visto deteriorada como consecuencia de su desarrollo revolucionario, el país emprendió en 1928 una labor de institucionalización y, por consiguiente, de estabilización del régimen político al que, sin embargo, le resultaría imposible revertir esa situación por efecto de la crisis económica internacional y sus consecuencias en los países situados geográficamente al sur pues, tal como lo advierte Luis Pérez Gil,

---

51 Aunque Colombia tomó la iniciativa, Perú tampoco descartó o se opuso a la intervención de la Sociedad de Naciones. F. P. Walters, *op. cit.*, p. 523.

52 La expresión anglófona es empleada por los estudiosos de la Sociedad de Naciones como referencia al desempeño de esa organización en el conflicto suscitado por la invasión italiana de Etiopía, en el que casi todos los medios coercitivos contemplados por el Pacto fueron empleados para contener –sin éxito– a una gran potencia internacional.

> [...] en los dos primeros años de la década, casi la mitad de los Estados de la región sufrieron cambios de gobierno irregulares, generalmente incruentos y protagonizados por elementos aconstitucionales de las fuerzas de seguridad. Este fue el caso, en 1930, de Argentina, Brasil, Bolivia, Perú y la República Dominicana, y, al año siguiente, de Chile, Ecuador, El Salvador y Guatemala. [...] se desarrolló un proceso de militarización de la vida política interna, aunque hubo experiencias de signo contrario, como fue Chile, donde la agitación política y social producto de la crisis económica llevó a la caída de la dictadura militar y a una etapa democrática.[53]

Pero también pueden mencionarse impedimentos más concretos. Para el caso de Leticia, el gobierno de Pascual Ortiz Rubio había roto relaciones con el de Sánchez Cerro en protesta por la detención de Haya de la Torre en mayo de 1931,[54] con lo cual México estaba imposibilitado para ofrecer, por sí solo o acompañado, sus buenos oficios. En el Chaco, Argentina buscaría ubicarse por encima de cualquier otro país, de Estados Unidos en particular, a fin de asumirse como la nación más influyente al sur del continente, con lo cual aquí también tendríamos que dar por descartado a México, ya que cualquier mediador no sudamericano o incompatible con los propósitos argentinos, fue duramente cuestionado por los diplomáticos rioplatenses. En este sentido, el gobierno de Abelardo L. Rodríguez defendería muy bien su posición extraordinaria en el foro ginebrino ante los conflictos interamericanos y también reconocería la primacía de la Sociedad de Naciones como instancia pacificadora.[55] La política exterior

---

53 L. V. Pérez Gil, *op. cit.*, p. 303.

54 Una vez detenido Haya de la Torre, el gobierno peruano acusó al mexicano de permitir la transmisión de información subversiva a través de su valija diplomática, incidente que determinó la ruptura de relaciones entre ambos países hasta mayo de 1933. Rubén Ruiz Guerra, *Más allá de la diplomacia: relaciones de México con Bolivia, Ecuador y Perú, 1821-1994*, México, SRE, 2007, p. 133. Sin embargo, los desencuentros entre México y Perú venían produciéndose con grave dramatismo desde la década de 1920, pues el país se había convertido en un espacio de permisividad para las acciones de no pocos opositores a los regímenes de Leguía y, más tarde, de Sánchez Cerro, como puede apreciarse en los capítulos "Reconstrucción" y "Los años rojos" en G. Palacios, *Historia…*, *op. cit.*, pp. 183-265.

55 Manuel Tello, "Algunos aspectos de la participación de México en la Sociedad de las Naciones", en *Foro Internacional,* vol. VI, núms. 2 y 3, octubre-diciembre de 1965, p. 364; véase también Herbert Van Leisen, *L'Amérique Latine à la Société des Nations*, Ginebra, Les Archives Internationales, 1934, p. 146.

de México se desarrolló sin dificultad, como reflejo de la estabilidad interna propia del Maximato, cuya culminación sin duda, fue alcanzada durante el interinato de Rodríguez, hasta iniciar su descenso tras el primer año de gobierno de Lázaro Cárdenas, conforme fue debilitándose la base de poder sonorense y ampliándose la del nuevo gobierno mediante una decisiva política popular que la Secretaría General de la Sociedad de Naciones seguiría atentamente.[56]

Ante el conflicto del Chaco, del que nos ocuparemos ahora por separado, otros países americanos cuya actuación fue en gran medida determinante de su evolución y desenlace, habían fijado sus posiciones desde que en 1928 se escucharon, a decir de Francis Paul Walters, "los primeros truenos de lo que habría de ser más tarde una tormenta catastrófica".[57] En ese contexto se ubica Argentina, opuesta a cualquier esfuerzo multilateral dirigido por el gobierno norteamericano y determinada a lograr la paz del Chaco, conforme a los intereses económicos y políticos ya señalados que inevitablemente la colocaban del lado paraguayo,[58] y a los que finalmente cabría agregar la actitud protagónica de su propio canciller, Carlos Saavedra Lamas, ansioso por obtener el premio Nobel de la Paz.[59] A este respecto escribe Yannick Wehrli:

> Il n'est donc pas étonnant de voir l'Argentine proposer des négociations parallèles et concurrentes à celles de la Commission des Neutres, dénigrer publiquement les propositions de Washington, ou militer pour l'intervention de la

---

56 A. Sánchez Andrés, *op. cit.*, pp. 34 y 35; véanse las peticiones concretas de información al correspondiente en México de la Sociedad de Naciones por parte de la Secretaría General y el tratamiento interno de ésta en ASDN, R 5151, carpetas 1-3 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

57 F. P. Walters, *op. cit.*, p. 387.

58 Dado el interés que tenía Argentina en beneficiarse de la comercialización y transportación por su territorio del petróleo boliviano, la posibilidad de que Bolivia obtuviera un puerto en el río Paraguay y pusiera un límite a la expansión colonial de aquélla en el Chaco próximo a Paraguay, son consideraciones que permiten a Leslie B. Rout sintetizar en una frase la determinación de Argentina en la contienda: "Bolivian defeat, not Paraguayan victory, became vital". L. B. Rout, *op. cit.*, p. 60.

59 Véase Carlos Escudé y Andrés Cisneros (dirs.), *Historia de las relaciones exteriores argentinas*, Centro de Estudios de Política Exterior, [documento en línea en formato htm]: http://www.argentina-rree.com/9/9-047.htm, consultado el 10 de julio de 2011.

> SDN, au moment même où Buenos Aires s'apprêtait à réintégrer l'organisme genevois, afin de porter le règlement de la question devant une institution d'où les Etats-Unis étaient absents.[60]

Si bien Brasil, otro país limítrofe, tampoco respondió al llamado de la Conferencia de Arbitraje y Conciliación de los Estados Americanos para conformar la Comisión de Neutrales, su actitud hacia Estados Unidos no sería la misma que la de Argentina. Aunque se muestra favorable a un acuerdo regional entre los países limítrofes, no tendría inconveniente en que el arreglo emanara de un esfuerzo panamericano y, a diferencia de Argentina y Chile,[61] parecía no tener un favorito en la contienda.[62] No obstante, subsistía en este exintegrante de la Sociedad de Naciones cierto malestar hacia la organización ginebrina, de la que esperó, como pago a sus servicios, el otorgamiento de un lugar permanente en el Consejo,[63] detalle que lo haría proclive a emitir una resolución panamericana del conflicto acorde con su política a favor de Estados Unidos. Si bien la diplomacia estadounidense se pronunció por un acuerdo de conciliación panamericano, también supo cuándo abstenerse a favor de otras instancias, especialmente las limítrofes, "para no interferir –de acuerdo con Amado Luiz Cervo– y dejar a los latinoamericanos la conducción autónoma de

---

60 Y. Wehrli, "La multiplicité…", *op. cit.*, p. 186. Pablo Herrera de Huerta, representante de México en la Comisión de Neutrales, advertía el daño moral que Argentina hacía sin ningún miramiento, pues éstas eran "especies vertidas con toda mala fe y que quieren hacernos pasar a los Neutrales como meros títeres o apéndices de los Estados Unidos". Pablo Herrera de Huerta a secretario de Relaciones, "Rumores calumniosos en el conflicto del Chaco", Washington, AHGE-SRE, 14.X.1932, 20-10-13 (III).

61 Aunque Chile no se opuso a los manejos diplomáticos de su ocasional compañero de fórmula, beligerante indirecto en la guerra, fue en el marco de una ambigua neutralidad donde las autoridades de Santiago buscaron contrarrestar el apoyo permanente que en forma de armamento, inteligencia, financiamiento y medicinas Argentina concedió a Paraguay. Chile no sabría condenar las aspiraciones de Bolivia sobre el río Paraguay, pues ello contrarrestaba ya las ambiciones de este país mediterráneo sobre el litoral perdido en la Guerra del Pacífico. En este sentido, no puso obstáculos al tránsito de armas a través de sus puertos en Antofagasta y Arica, por lo que también se negó a participar en el embargo de armas a los beligerantes que en junio de 1934 coordinó la Sociedad de Naciones. L. B. Rout, *op. cit.*, pp. 62 y 63.

62 *Ibid.*, p. 64.

63 Véase E. Vargas Garcia, *op. cit.*, pp. 139-141.

sus negociaciones de paz",[64] lo cual respondía tanto a un rezago acentuado por efecto de la crisis económica[65] como al nuevo trato que Estados Unidos buscaba conferir a sus relaciones continentales.[66] Esa posición, sin embargo, no supuso una política que obstaculizara los esfuerzos de la Sociedad para poner fin al conflicto.[67] Finalmente cabe referirnos a España, integrante junto con Irlanda[68] y México, del Comité de Tres. Guiados por el principio de "neutralidad fraternal",[69] expresión de "una política de mayor vinculación y protagonismo respecto a las repúblicas

---

[64] Amado Luiz Cervo, "Relaciones interlatinoamericanas", en Marco Palacios (dir.), *América Latina desde 1930*, vol. VIII, Madrid, Ediciones UNESCO/Editorial Trotta, 2006, p. 321.

[65] Véase L. B. Rout, *op. cit.*, pp. 64-67.

[66] Las bases de la "política de buena vecindad" del presidente Franklin D. Roosevelt, anunciada en 1933, son presentadas en el periodo de "restauración conservadora", por lo que remito al lector a textos complementarios sobre esta temática: Samuel Flagg Bemis, *La diplomacia de Estados Unidos en la América Latina*, México, FCE, 1944; Gordon Connell-Smith, "Latin America in the Foreign Relations of the United States", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 8, núm. 1, mayo de 1976, Cambridge University Press, pp. 137-150; y una revisión de sus principales supuestos en Nicola Miller, "Las potencias mundiales y América Latina desde 1930", en M. Palacios, *op. cit.*, pp. 293-296.

[67] Véase Ursula P. Hubbard, *La collaboration des États-Unis avec la Société des Nations et l'Organisation Internationale du Travail dès origines à 1936*, París, Publications de la Conciliation Internationale/Centre Européen de la Dotation Carnegie, 1937, pp. 342-357.

[68] El papel de Irlanda en los conflictos del Chaco y Leticia no sería menos destacado que el de México y España, aunque la política seguida por este integrante del Comité de Tres fue confiada por entero al criterio de su representante, Sean Lester, quien en septiembre de 1933, al concluir el periodo de su país como representante del Consejo, cedió su lugar al representante checoslovaco Štefan Osuský y la presidencia del Comité al comisionado mexicano. A diferencia de México y Madrid, los conflictos latinoamericanos fueron para Dublín, como para Praga, asuntos de la Sociedad de Naciones que no concernían a su política nacional, lo cual es muy comprensible. Remito al lector a los capítulos dedicados al estudio de la desinteresada labor irlandesa en los siguientes trabajos: Michael Kennedy, *Ireland and the League of Nations, 1919-1946: International Relations, Diplomacy and Politics*, Dublin, Irish Academic Press, 1996 y Y. Wehrli, "Sean Lester, Ireland and Latin America in the League of Nations, 1929-1946", en *Irish Migration Studies in Latin America*, Society for Irish Latin American Studies, [documento en línea en formato htm]: http://www.irlandeses.org/0903wehrli.htm, consultado el 10 de julio de 2011.

[69] Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, "La política latinoamericana de España en el siglo XX", en *Ayer*, núm. 49, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 135.

hispanoamericanas",[70] los representantes de la Segunda República española se esforzarían al igual que los mexicanos porque el Chaco y Leticia fueran resueltos en Ginebra, lo cual supondría hacer frente a los diversos mediadores "aficionados", como los llamaría Salvador de Madariaga, en el entendido de que "la Sociedad de Naciones era la única institución obligada por la ley a mantener el orden entre sus naciones asociadas".[71] México y España sentarían un buen precedente de cooperación al atender desde Ginebra los conflictos del Chaco y Leticia.[72]

Para el caso concreto del Chaco, la opinión que pronto se formaría Francisco Castillo Nájera sobre el trabajo de los representantes republicanos fue muy positiva:

> Sinceramente la labor de estos señores supera a la mayoría de los anticuados e ineptos que, en las últimas épocas representaban a la monarquía. Ni el

---

70 José Luis Neila Hernández, "España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de las Naciones (1932-1935)", en *Estudios históricos: homenaje a los profesores José Ma. Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*, Madrid, Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense, 1990, p. 698. De acuerdo con María de los Ángeles Egido León, la base moral de la política española en Ginebra hacia las naciones hispanoamericanas buscaba "reverdecer el prestigio español" con el propósito de consolidar una "hegemonía cultural y *racial*" ante la incapacidad de la antigua metrópoli para disputarle a Gran Bretaña y Estados Unidos su hegemonía económica y política. María de los Ángeles Egido León, *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, Madrid, UNED, 1987, p. 102. Sin embargo esta apreciación, que pone de relieve la búsqueda de supremacía, no se corresponde ni con los propósitos explícitos de los dirigentes republicanos, ni mucho menos con su capacidad real de persuasión frente a los gobiernos de América Latina, en razón de la desconfianza que, con excepción del mexicano, despertaba en ellos el perfil socialista de su nuevo régimen. L. V. Pérez Gil, *op. cit.*, pp. 189-199.

71 Salvador de Madariaga, *Memorias (1921-1936): amanecer sin mediodía*, Madrid, Espasa-Calpe, 1977, p. 356. Véase también Felipe Xímenez de Sandoval a Salvador de Madariaga, "Informe sobre las últimas reuniones de la Sociedad de las Naciones", Madrid, 11.I.1935, AMAE, R 769, exp. 3; José María de Aguinaga (exsubsecretario del Ministerio de Estado), "Cuadernos de política internacional española. Periodo 1934-1936. España y América: relaciones con la América española y Filipinas y notas sobre el mundo hispánico", R 5499, exps. 8 y 11.

72 Véase Fabián Herrera León, "Diplomacias concertadas: México y España en las mediaciones interamericanas de la Sociedad de Naciones (1932-1935)", en Agustín Sánchez Andrés y Juan Carlos Pereira Castañares (coords.), *España y México: doscientos años de relaciones, 1810-2010*, México, IIH-UMSNH/Comisión Española de las Relaciones Internacionales, 2010, pp. 313-346.

Marqués de Berna, ni el Marqués de Rial, hicieron nunca nada en beneficio de ninguno de los países [se refería a Bolivia y Paraguay]. Álvarez del Vayo trabajó por un acercamiento real entre España y México. Son justas las simpatías de las que goza en los círculos oficiales e intelectuales. México debe agradecerle que, ya desligado de la representación diplomática, haya sustentado, en Madrid, conferencias en las que expone los esfuerzos del Gobierno para lograr el mejoramiento de las clases populares.[73]

En resumen, puede decirse que si por una parte México y España estarían interesados en "universalizar" la solución del conflicto del Chaco, Argentina buscaría "sudamericanizarla" o, en términos más realistas, "argentinizarla", Estados Unidos "panamericanizarla" y Brasil, básicamente, "americanizarla". En todo caso, ninguno subestimaría la determinación

[73] Francisco Castillo Nájera a Baldomero Menéndez Acebal, representante de la Cruz Roja española en México, París, 29.X.1933, AHGE-SRE, AFCN, exp. 72. El acercamiento entre México y España en la Sociedad de Naciones no se reflejó en la relación de sus respectivos representantes, dado el temperamento fuerte de Castillo Nájera y más bien refinado de Madariaga. Haré una transcripción breve no sólo para ilustrar este aspecto, sino para explicar también las condiciones en que México perdió la elección a la presidencia de la XIV Asamblea. Según el delegado español: "Los hispanoamericanos, en quienes teóricamente se apoya el Sr. Castillo Nájera, me manifestaron separadamente todos o su indiferencia o su fuerte oposición, pero ninguno osaba hablar al Sr. Castillo Nájera de otro modo que con palabras corteses y prometedoras. En estas circunstancias, el Sr. Castillo Nájera llevó adelante su gestión con sus propias fuerzas y obtuvo bastantes promesas que él calculaba en 34 votos. La reacción que le había anunciado no tardó en producirse y capitaneada por el representante noruego, Mr. Hambro, improvisaron en menos de media hora la candidatura del representante de Sur-africano, Mr. Water, que triunfó fácilmente de la mejicana. No vacilo en afirmar a Vd., en este terreno confidencial que le escribo, que considero francamente intolerable la conducta del Sr. Castillo Nájera quien, además, por su falta de condiciones personales para la presidencia, de sentido lingüístico y hasta aspecto externo, estaba poco capacitado para aspirar a este puesto. Para compensar este fracaso, tomé la iniciativa de subir a la tribuna ayer mañana [y] apoyamos la candidatura del propio Sr. Castillo Nájera para vicepresidente de la Asamblea que salió fácilmente triunfante". Salvador de Madariaga a Niceto Alcalá-Zamora (presidente de la República española), "Nota sobre la elección de presidente para la XIV Asamblea de la Sociedad de las Naciones", Ginebra, 26.IX.1933, AMAE, R 1810, exp. 9 "Notas del Sr. Madariaga". Véase también Société des Nations, *Journal Officiel*, "Actes de la 14ème session ordinaire de l'Assemblée. Séances plénières. Compte rendu des débats", Ginebra, 1933, ASDN, pp. 30 y 34; Francisco Castillo Nájera a José Manuel Puig Casauranc, Ginebra, 12.VII.1933, AHGE-SRE, III-302-1 (II).

argentina a liderar una paz favorable a sus intereses en el Chaco y, por extensión, en Paraguay.[74]

Si bien México era integrante de la Sociedad de Naciones cuando a finales de junio de 1933 la Comisión de Neutrales se desvinculó del conflicto del Chaco,[75] éste, que aún no tomaba el puesto de Guatemala en el Comité de Tres, pudo experimentar el mismo malestar que ese acto produjo a su representante en Washington, Pablo Herrera de Huerta:

> Entra la Liga en el conflicto del Chaco después de la Declaración del 3 de agosto, la cual, si no hubiera sido por la malhadada injerencia de los cuatro países "vecinos y amigos" pudo haber acabado con los combates en el Chaco, y entra cuando han caído en aquella región los primeros aguaceros y comenzará a desarrollarse la fiebre amarilla. El resultado será que forzosamente habrán de cesar las hostilidades por ambos motivos, mientras podrá pensarse se debió únicamente a la intervención de la Liga, que con ello dará tamborazo para tratar de recuperar su mal parado

---

74 Glen Barclay, *Struggle for a Continent. The Diplomatic History of South America, 1917-1945*, Nueva York, New York University Press, 1972, pp. 43 y 44.

75 La Comisión de Neutrales sugirió una acción conjunta a los limítrofes en mayo de 1933, pero se topó una vez más con el recelo de Argentina, la cual declinó la invitación refiriendo a la intervención de la Sociedad en ese momento y se ocupó inmediatamente de los preparativos para regresar a la Sociedad de Naciones a la que paradójicamente llegaría Saavedra Lamas con su Pacto Antibélico bajo el brazo. Véase *ibid.*, pp. 49 y 50. Por su parte, la Comisión de Neutrales anunció que "contribuiría mejor para el establecimiento de la paz" en el Chaco "abandonando la situación", puesto que "la experiencia ha demostrado que cuando existe más de un centro de negociaciones, la confusión y el desacuerdo son resultados inevitables". Y dando un espaldarazo a la Sociedad de Naciones, la Comisión sugirió que las negociaciones, si las demás instancias mediadoras optaban igualmente por retirarse, se centraran en Ginebra "pudiendo así el Comité de la Liga proseguir sus trabajos con el apoyo universal a favor de la paz". Comisión de Neutrales, Washington, 27.VI.1933, ASDN, BAL, S 508, dossier 8. La disolución de esta instancia fue sugerida al presidente Franklin D. Roosevelt por el propio presidente de la Comisión, Francis White y William Phillips, secretario de Estado suplente, quienes prudentemente expusieron: "After four one-half years of patient endeavors in this matter, the United States can in this way get out of the matter peacefully and leave it to the League and South Americans. In our opinion, we should not be a member of the League Commission because, if we do so, *we will surely run into conflict with Argentina, which is not a neutral and has openly supported Paraguay.* We do not want to get into trouble with Argentina on account of american interests in that country. *We have no interests in the Chaco*". Tomado de L. B. Rout, *op. cit.*, pp. 66 y 67. Las cursivas son mías.

> prestigio. Y los países neutrales aparecerán como unos tontos de capirote, unos incapaces que en cuatro años de trabajos no pudieron lograr lo que la señora Liga obtuvo en un solo mes o menos aún [...] ¿No le parecería a usted que si la tal Liga se pone impertinente, sería una magnífica oportunidad para desligarnos de ella?[76]

El hecho de que esta última sugerencia –pertinente por las razones que conocemos– no fuera finalmente aceptada por el gobierno mexicano, muestra cuán determinante fue para éste intervenir en la resolución de los conflictos del Chaco y Leticia a través de la Sociedad de Naciones, no solamente por la posición extraordinaria que le ofrecería ante esos diferendos, sino también por efecto de un creciente protagonismo del país en la política de la Sociedad, de forma tal que el prestigio también incidió en la decisión de permanecer en la Sociedad de Naciones. México volvió a disfrutar ese privilegio en varias ocasiones: en mayo de 1933, al asumir la presidencia del Consejo que dejaba Japón al separarse de la Sociedad en protesta por la condena de sus acciones en Manchuria;[77] un mes más tarde al suceder a Guatemala en el Comité de Tres; y así sucesivamente en la Asamblea y otras comisiones especiales. En ese contexto, Castillo Nájera, apoyado por el expresidente Emilio Portes Gil, realizaron gestiones ante Calles y el presidente en turno del Maximato, Abelardo L. Rodríguez[78] quien, el 1 de septiembre de 1933, en su informe anual al Congreso, dio finalmente garantías respecto de la continuidad de México en Ginebra.[79]

---

[76] Pablo Herrera de Huerta a Manuel C. Téllez, secretario de Relaciones Exteriores, "Personal y confidencial", Washington, 27.X.1932, AHGE-SRE, 20-10-13 (III).

[77] Alberto J. Pani a secretario de Relaciones Exteriores, París, 4.IV.1933, AHGE-SRE, III-498-1. Puesto que la situación de México era la misma, la Cancillería mexicana, a fin de no restar fuerza a su posición en la presidencia, instruyó a su representante en el Consejo, Francisco Castillo Nájera, recordar a los consejeros, que "sólo circunstancias de orden económico habían inspirado las declaraciones de diciembre y que nuestro deseo más ferviente es que esas condiciones económicas mejoren hasta el grado que permitan [...] dejar sin efecto [tal] aviso". José Manuel Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, México, 19.IV.1933, AHGE-SRE, III-498-1. México presidió las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo que se sucedieron entre julio y agosto de 1933.

[78] Luis Sánchez Pontón a Julián Nogueira, México, 7.XII.1934, ASDN, R 5151, carpeta 1 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

[79] Extracto del informe presidencial de Abelardo L. Rodríguez, ASDN, BAL, S 507, dossier 12. En mayo de 1934, el gobierno mexicano comunicó formalmente su

La Cancillería mexicana había vuelto a valorar los pros y los contras, para finalmente respaldar su permanencia con lo cual, para los observadores internacionales, se retomaba el curso de la política exterior emprendido por Estrada a la altura de los nuevos tiempos.[80]

Previa la incorporación de México al Comité de Tres, éste recomendó al Consejo un procedimiento de pacificación del Chaco que sugería un arreglo arbitral y el envío al lugar de una comisión responsable ante el Consejo con el objeto de negociar las disposiciones para poner fin a las hostilidades, preparar el compromiso de mediación e informar "sobre todas las circunstancias del conflicto, incluso la acción de ambas partes en el litigio", a fin de que el Consejo pudiera cumplir con sus deberes conforme al Pacto.[81] Los procedimientos de la Sociedad, debe tenerse en cuenta, no se caracterizaban por su rapidez, mucho menos cuando se le distraía en la realización de su trabajo lo cual, para el caso del Chaco, llegó a inquietar a su propio secretario general, para quien "el continuo intercambio indirecto de notas entre Bolivia y Paraguay a través del Comité de Tres le estaba dando [a éste] la apariencia de una oficina postal".[82] En julio de 1933, la Comisión del Chaco quedó finalmente constituida bajo la dirección del español Julio Álvarez del Vayo.[83] Sin embargo, a

---

permanencia. Société des Nations, *Journal Officiel*, año XV, núm. 5, V.1934, ASDN, C.180.M.74.1934, p. 428.

80 José María de Aguinaga, "Cuadernos de política...", AMAE, 5499 bis, exp. 10.

81 "Libro Blanco", México, AHGE-SRE, III-2470-4.

82 Eric Drummond a Comité de Tres, Ginebra, 8.VI.1933, AHGE-SRE, AFCN, exp. 70.

83 La Comisión de Encuesta quedó integrada como sigue: conde Luiggi Aldrovandi Marescoti (Italia), Julio Álvarez del Vayo (España), general de división Henri Freydenberg (Francia), lugarteniente coronel Raúl Rivera Flandes (México) y el brigadier general Alexander Robertson (Inglaterra). En representación de la Secretaría General de la Sociedad de Naciones: Juan Antonio Buero (Uruguay) y H. Vigier (Francia). Más tarde, el 31 de octubre de 1933, Paraguay designó a los "doctores" Venancio B. Galeano y Efraím Cardozo como asesores de la Comisión. Bolivia, por su parte, fue el último en nombrar a sus asesores, hasta que la Comisión le aseguró que su mandato suponía el respeto escrupuloso del principio de soberanía nacional de los dos países. Los asesores bolivianos fueron los "doctores" Julio A. Gutiérrez, Luis Fernando Gauchalla y Miguel Mercado Moreira. Société des Nations, *Différend entre la Bolivie et le Paraguay: rapport de la Commission du Chaco*, Ginebra, 2.V.1934, ASDN, C.154.M.64.1934.VII, pp. 7 y 8. El comisionado mexicano Raúl Rivera Flandes había sido director de la Sección Geográfica del Ministerio de Guerra, responsable de la Oficina Nacional de Reconocimiento Topográfico y Geográfico y entonces se encontraba comisionado en Francia para el estudio de Geodesia y Astronomía de acuerdo al

petición de las partes,[84] debió esperar tres meses hasta que concluyó una intervención más de los países limítrofes (ABCP), pese a que ese grupo informal, cada vez más deteriorado por la actitud protagónica argentina,[85] sería incapaz de hacer una propuesta que superase la que había concebido en Mendoza a principios de 1933, lo que ayuda a explicar el inesperado regreso de Argentina a la Sociedad de Naciones.[86] A Castillo Nájera, en su papel de presidente del Consejo y del Comité de Tres, le correspondió dejar vigentes los derechos de la Sociedad en el Chaco y la facultad para actuar en cualquier momento si así lo creía conveniente.[87] La comisión internacional, integrada por representantes de España, Francia, Inglaterra, Italia y México, pudo realizar finalmente su trabajo entre noviembre de 1933 y marzo de 1934, periodo en el que procuró el cese de las hostilidades, sometió a las partes varias propuestas de arbitraje y reunió

---

expediente de su postulación. Francisco Castillo Nájera a Francis Paul Walters, Ginebra, 10.VII.1933, AHGE-SRE, AFCN, exp. 70. El informe de sus actividades a la Cancillería mexicana en AHGE-SRE, III-302-1 (III).

84 En esa ocasión la iniciativa de reunir al ABCP la tomó Brasil, fundando la invitación en la idea de que los asuntos americanos debían resolverse en América y por países de ese continente. Saavedra Lamas hizo las veces de portavoz ante el Comité de Tres, reforzando la petición con el consentimiento de las partes, cuyas exposiciones, informaba Castillo Nájera, eran "idénticas en el espíritu aunque de redacción ligeramente distintas, lo que daba a entender que las variantes de estilo no obedecían sino a una diversidad de criterio en la traducción de un mismo texto escrito en castellano". La guerra empezaba a ser desfavorable a Bolivia en tanto que Paraguay veía la posibilidad de aventajarlo; ambos necesitaban tiempo para revertir la situación y para ello, más que nunca, decidieron apoyarse en los limítrofes. Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, París, 7.VIII.1933, "Informe sobre el conflicto del Chaco", AHGE-SRE, AFCN, exp. 1010.

85 Véase C. Escudé, y A. Cisneros, *op. cit.*, [documento en línea en formato htm]: http://www.argentina-rree.com/9/9-048.htm, consultado el 10 de julio de 2011; G. Barclay, *op. cit.*, pp. 51-53.

86 Salvador de Madariaga a presidente de la República, Ginebra, 26.IX.1933, AMAE, R 1810, exp. 9, "Notas del Sr. Madariaga".

87 Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, París, 7.VIII.1933, "Informe sobre el conflicto del Chaco", AHGE-SRE, AFCN, exp. 1010. La intervención del ABCP fue vista con enorme pesimismo en Ginebra, como puede leerse en otro informe del representante mexicano: "Inspira mayor pesimismo sobre el porvenir de la mediación amistosa del ABCP la circunstancia de que, a pesar de los ofrecimientos de sus representantes en Ginebra, los gobiernos de Bolivia y Paraguay han continuado organizando la lucha militar en el Chaco". Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, París, 29.VIII.1933, AHGE-SRE, III-302-1 (I).

la información necesaria para que el Consejo pudiera precisar medidas concretas de solución.

Hasta ese momento, los integrantes del Comité de Tres, entre los que ya figuraba el representante mexicano, habían desarrollado un infructuoso trabajo de conciliación que los previno sobre la posible orientación de los beligerantes hacia una guerra de desgaste. La situación es descrita así por Castillo Nájera:

> A diario perdemos varias horas, en incidentes sin importancia, en interpretar la frase de una nota o en bizantinismos que a nada conducen. Escriben en un tono de una ordinariez sin precedente [...] La mayor dificultad para nosotros consiste en que, en pláticas privadas [los representantes de ambas partes] aceptan sugestiones y bases que hacen posible un arreglo, pero, en sus comunicaciones oficiales, se desdicen de lo que antes afirmaron y levantan un obstáculo a cada momento.[88]

Madariaga, por su parte, se refiere en sus memorias al carácter poco conciliador de los representantes de Bolivia y Paraguay:

> [...] uno de ellos, Caballero de Bedoya, que era el del Paraguay, era hombre poco dúctil y procuró oponer los Estados Unidos a la Sociedad de Naciones para pescar en río revuelto; mientras que el otro, Costa du Rels, era un europeo muy *boulevardier*, que padecía una pasión por el vocablo *derechef*, de poco uso en Francia, lo que le valió el apodo de Monsieur Derechef. Ambos tesoneros y tercos defensores de algo, pero ¿de qué?[89]

Esas condiciones hicieron prever a Castillo Nájera la aplicación de sanciones debido a la intransigencia de los beligerantes, especialmente de Paraguay. Al respecto expuso ante el canciller mexicano, José Manuel Puig

---

88 Francisco Castillo Nájera a José Manuel Puig Casauranc, Ginebra, 12.VII.1933, AHGE-SRE, III-302-1 (II). Walters hace una descripción similar de los representantes diplomáticos y refiere igualmente el empleo de lenguaje ofensivo. F. P. Walters, *op. cit.*, p. 511.

89 S. de Madariaga, *op. cit.*, pp. 354 y 355. Ciertamente los representantes de ambos beligerantes se convirtieron en un distintivo de este conflicto en la historia clásica de la Sociedad de Naciones, cuyo autor, Francis P. Walters, se refiere a Costa du Rels como alguien muy poco conciliador y dado al sarcasmo, y a Caballero de Bedoya como un diplomático que hacía gala de su carácter visceral y de su constante ausencia de Ginebra. F. P. Walters, *op. cit.*, p. 511.

Casauranc, la necesidad de contravenir, en un momento determinado, la instrucción de abstenerse de votar ese tipo de medidas. Momentos como ese son cruciales para este estudio, pues en el fondo, Castillo Nájera llamaba la atención sobre la política poco comprometida de México en la Sociedad de Naciones:

> [...] es posible que se pida la aplicación del artículo XVI para los paraguayos, en vista de la imposibilidad de tratar directamente con su representante, cuando la delegación boliviana permanece aquí dispuesta a entrar en conversaciones. Como Presidente del Consejo, y como presidente interino del Comité de Tres, *me veré en la obligación de aceptar la aplicación de dicho artículo,* pues de otra manera tendremos que confesar que la Liga es impotente para resolver el asunto y cruzarnos de brazos ante el espectáculo de una matanza que no tiene razón de ser.[90]

Si bien la Sociedad de Naciones fue esencialmente una organización integrada por Estados, una de sus innovaciones más importantes en la historia de las relaciones internacionales consistió en la necesaria pérdida de identidad nacional de sus funcionarios o comisionados, quizá también una de sus pretensiones más utópicas. No obstante, la circunstancia que nos interesa plantear aquí es la aceptación o rechazo de esas condiciones por parte de las autoridades mexicanas en tanto que constituían una verdadera prueba de respeto y respaldo al Pacto de la Sociedad. Aunque cualquier comisionado podía advertir que su opinión no necesariamente era compartida del todo en su país de origen –caso de los comisionados que por sus conocimientos y/o capacidades eran llamados a prestar un servicio a los distintos organismos "ginebrinos"– o por el gobierno que representaba –caso de los diplomáticos investidos con esos poderes–, sería ingenuo creer que por lo menos estos últimos pudieran descartar por un momento los intereses de sus gobiernos, o esperar que éstos no les pidieran cuenta de sus actos. Es por ello que para los casos que nos ocupan, sería más acertado poner atención en las variaciones de la política de México en Ginebra que en una situación excepcional donde Castillo Nájera actuaría, debatiría y votaría como un comisionado conocedor de los

---

90 Francisco Castillo Nájera a José Manuel Puig Casauranc, Ginebra, 12.VII.1933, AHGE-SRE, III-302-1 (II). Las cursivas son mías.

principios universales.[91] En ese sentido, si llegado el momento el gobierno mexicano –representado a partir del 1 de diciembre de 1934 por Lázaro Cárdenas, quien sólo hasta 1936 pudo anular la influencia del "Jefe Máximo"– estaría de acuerdo en la necesidad de condenar o sancionar –para lo cual resultaba imprescindible su aprobación formal–, sería equivocado pensar que con ello se buscaría no contradecir el juicio de su delegado, quien no obstante lo dicho hasta aquí, gozaba de la confianza de los funcionarios del secretariado internacional ginebrino.[92] Para concluir, cabe advertir que a finales de 1932, en el marco de los trabajos de la Comisión de Neutrales, la Cancillería mexicana había autorizado a su representante a respaldar la propuesta de embargo sobre material bélico que sin éxito fue planeada para poner fin al conflicto del Chaco.[93] Pero a Castillo Nájera se le había instruido en otro sentido, pese a que desde noviembre de 1932 el Comité de Tres, y más tarde las principales potencias de Ginebra, Francia y Gran Bretaña, consideraron pertinente la aplicación de esa

[91] Si bien Castillo Nájera era médico de profesión y como tal dirigió la Escuela Médica del Ejército Mexicano, su incursión en la vida diplomática inició como embajador en China; ostentó el mismo rango en Francia, la Sociedad de Naciones y Estados Unidos, hasta que en 1945 fue nombrado secretario de Relaciones Exteriores. En suma, su perfil corresponde más al de un hombre del Estado mexicano que al de un comulgante del internacionalismo utópico del periodo de entreguerras. Sobre su trayectoria diplomática véase Jorge Castañeda Zavala, "Una práctica diplomática en un mundo cambiante. El embajador Francisco Castillo Nájera, 1922-1950", en Agustín Sánchez Andrés *et al.*, *Artífices y operadores de la diplomacia mexicana, siglos XIX y XX,* UNAM/UMSNH/El Colegio de San Luis/ Porrúa, 2004, pp. 253-276.

[92] La impresión que tenía la Secretaría General del representante mexicano era bastante positiva, como puede observarse en una carta que a título personal dirigió Cristóbal Rodríguez, jefe de la Oficina de América Latina en la Sociedad, al antiguo encargado de la Oficina de México en Ginebra: "Todos estamos muy satisfechos por aquí con la continuidad de México como miembro de la Sociedad de las Naciones; y a todos nos complace que la actuación [del] ministro Castillo Nájera sea altamente satisfactoria, lo que refleja en bien moral y político no sólo del culto país de vds., sino a favor de la América Latina. El Dr. Castillo Nájera ha dado pruebas de abnegación grande en estos últimos tiempos como presidente interino del Comité de Tres, encargado de buscar una solución al conflicto boliviano-paraguayo. Hay que haber estado aquí para apreciar el gesto abnegado suyo". Cristóbal Rodríguez a Salvador Martínez de Alva, Ginebra, 8.VIII.1933, ASDN, BAL, S 507, dossier 12.

[93] Relaciones a embajada mexicana en Washington, México, 15.X.1932, AHGE-SRE, 20-10-13 (III).

medida.[94] Aunque no era el momento adecuado para tomar una decisión al respecto, el secretario de Relaciones Exteriores de México, José Manuel Puig Casauranc, atendió la inquietud de su enviado debido a la actitud poco conciliadora de Bolivia y Paraguay, "y hasta puede creerse –escribía el canciller– que lo único que sucede es que cuando se les presenta la oportunidad de un arreglo, escabullen el bulto con pretexto de nuevas jurisdicciones".[95]

La oportunidad para hacer esos ajustes se presentaría una vez que la Comisión del Chaco entregó su informe al Consejo el 2 de mayo de 1934.[96] La Comisión concluyó que la guerra del Chaco "no tenía sentido",

> [...] particularmente despiadada y atroz [donde] los soldados se enfrentan en los matorrales, lejos de los centros de población, bajo un clima muy duro. Los enfermos y los heridos reciben frecuentemente curaciones insuficientes, en razón de la dificultad de improvisar, con los medios limitados, un servicio sanitario [satisfactorio] Además [...] mientras la lucha continúa, estos dos países se empobrecen, y el futuro aparece para ellos cada vez más oscuro. La juventud está al frente, las universidades están cerradas, mientras [...] que estas dos naciones tienen necesidad de todas las fuerzas que representa esta juventud –hoy parcialmente desaparecida– para desarrollarse, para realizar mejores condiciones de vida, una mejor educación del pueblo, una mejor higiene, *la guerra del Chaco representa, para el progreso de la civilización de esta parte de América Latina, una verdadera catástrofe.*[97]

Estimó también que uno de los principales obstáculos para la solución del conflicto residía en la creencia de los beligerantes de que "el día de mañana la situación militar les sería más favorable que la de ayer".[98] Además el informe daba idea de la variedad de intereses de explotación creados en las zonas periféricas y del lucrativo mercado internacional de armas y

---

[94] Véase F.P. Walters, *op. cit.*, p. 515.

[95] Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, "Estrictamente confidencial", México, 8.VIII.1933, AHGE-SRE, III-302-1 (II).

[96] Sobre las gestiones y actividades de la Comisión del Chaco en Sudamérica, véase F. Herrera León, *La política…*, *op. cit.*, pp. 115-127.

[97] Société des Nations, *Différend entre la Bolivie et le Paraguay: rapport de la Commission du Chaco*, Ginebra, 2.V.1934, ASDN, C.154.M.64.1934.VII, p. 57. Las cursivas son mías.

[98] *Ibid.*, p. 56.

equipo excedente de la Primera Guerra Mundial que transitaba libre de controles.[99] La principal medida que la Comisión consideró indispensable para llevar a su fin ese conflicto era:

> [...] una acción conjunta de todas las fuerzas de paz, trabajando de común acuerdo. Es indispensable que *el sistema de la multiplicidad de las intervenciones llegue a su fin*, que no haya más de puerta entre abierta permitiendo a las partes de dejar una instancia por otra más y de ensayar una nueva fórmula cuando las negociaciones toman un giro que no les satisface.[100]

En un discurso transmitido por *Radio Nations* once días más tarde, Álvarez del Vayo condenó finalmente la actitud de los beligerantes:

> Abogar vagamente por una actuación enérgica de la Sociedad de las Naciones, mientras los países de quienes principalmente depende que esa actuación se traduzca en hechos concretos y precisos, en vez de reclamarla e imponerla, procuran por todos los medios rehuirla, no parece una posición ni lógica ni airosa.[101]

El efecto inmediato del informe de la Comisión del Chaco, de lo cual daba parte Castillo Nájera a la Cancillería mexicana, fue que "por primera vez se habló de una manera clara, en los grupos de consejeros, de los intereses de Argentina que obligan al gobierno de Buenos Aires a prestar un apoyo decidido al gobierno paraguayo. Se comentó también el auxilio que los bolivianos reciben de corporaciones privadas norteamericanas".[102] Los beligerantes, así como Estados Unidos y Brasil, rechazaron el informe.

Finalmente, el 19 de mayo de 1934, en el marco de las reuniones para el análisis del informe del Chaco, Gran Bretaña pidió el voto unánime del Consejo para declarar un embargo de armas y material de guerra,

---

99 *Ibid.*, p. 57. A este respecto, véase Mariano Baptista Gamucio, *Historia gráfica de la guerra del Chaco*, La Paz, Última Hora, 1978.

100 Société des Nations, *Différend entre la Bolivie et le Paraguay: rapport de la Commission du Chaco*, Ginebra, 2.V.1934, ASDN, C.154.M.64.1934.VII, p. 57. Las cursivas son mías.

101 "Discurso pronunciado por radio por el señor Del Vayo el 13 de mayo de 1934", AMAE, R 1194, carpeta 3, exp. 5.

102 Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, París, 24.V.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV).

sobre el cual el gobierno mexicano estuvo "completamente conforme".[103] En nombre del mismo, Francisco Castillo Nájera se había dirigido a las partes con el siguiente mensaje:

> Mi gobierno comparte enteramente la opinión de la Comisión según la cual la multiplicidad de intervenciones no es deseable. La Sociedad de las Naciones debe ser en este conflicto la última instancia y espero sinceramente que las dos partes comprenderán que su interés es aceptar un arreglo honorable y justo.[104]

La Secretaría General hizo así un llamado a la comunidad internacional, especialmente a los países productores de armas y material de guerra, de suspender sus ventas a Bolivia y Paraguay. El día 22 de mayo, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México notificó a la Secretaría General su apoyo sin condiciones a la propuesta de embargo y envió un mensaje a los gobiernos de Bolivia y Paraguay pidiéndoles que llegaran a un arreglo inmediato y directo del conflicto.[105]

La decisión del gobierno mexicano y la actuación de su representante en Ginebra fueron duramente criticadas por los gobiernos de Bolivia y Paraguay. Gonzalo Frías Beltrán, encargado de Negocios *ad interim* en Asunción, informaba que "no le perdonan a nuestro comisionado el haber firmado el informe a la Liga sobre el conflicto del Chaco";[106] en tanto que Salvador Martínez Mercado, adscrito a la legación de México en Bolivia, telegrafiaba la opinión del canciller de ese país respecto de la "actitud insistente Dr. Castillo Nájera embargo armas, a pesar la estima inspirada en sincero anhelo paz, júzgala personal extralimitada y conveniente al Paraguay".[107] Una semana más tarde el representante boliviano, Adolfo

---

[103] Relaciones a legación de México en París, telegrama, México, 16.V.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV); la aceptación formal, Relaciones a Avenol, telegrama, 22.V.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV). Sobre los preparativos de la resolución a cargo del Comité de Tres, véase Castillo Nájera a secretario de Relaciones, "Conflicto del Chaco", París, 24.V.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV).

[104] Manuel Tello a secretario de Relaciones Exteriores, "Informe sobre la sesión del Consejo en el asunto del Chaco", Ginebra, 17.V.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV).

[105] Puig Casauranc a Justo Pastor Benítez (canciller paraguayo) y Daniel Salamanca (presidente boliviano), 22.V.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (II).

[106] Gonzalo Frías Beltrán a secretario de Relaciones Exteriores, Asunción, 5.VI.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV).

[107] Martínez Mercado a Relaciones, La Paz, 20.VI.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV).

Costa du Rels, expresó a Castillo Nájera la protesta de su gobierno por la aplicación del embargo, extrañado "porque el gobierno de México, según el telegrama dirigido por el Secretario de Relaciones Puig, a los dos beligerantes, después de considerar el embargo como una sanción, lo hubiese aceptado sin condiciones". Dicho lo cual Castillo Nájera intentó aclarar:

> [...] que no soy el encargado de juzgar los actos de nuestra cancillería ni el quien debe formularlos, pero que me permito advertirle que la actitud de México se concretó a llenar su papel de miembro de la SDN, aceptando una invitación hecha por el Comité del Consejo, encargado de seguir el conflicto boliviano-paraguayo. Que el Consejo opinó, unánimemente, después de enterarse del informe de la comisión viajera, y a proposición del delegado de la Gran Bretaña, que el embargo constituye un medio de poner fin a la lucha. [...] En el caso de que México se aparte del sentir del Consejo, así lo manifestaré en la sesión en que se trate el asunto y renunciaré a la presidencia del Comité del Chaco.[108]

Sin embargo esa explicación, la única diplomáticamente posible, fue desestimada, pues en el fondo el universalismo de la Sociedad era considerado por todos pura retórica:

> El señor Costa du Rels me hizo notar que todos mis argumentos y distingos no pueden ser apreciados en su país ni por su gobierno, ya que únicamente la prensa publica *que el delegado de México* obra en tal o cual forma por lo que se atribuyen a mi persona y a mi patria todas las actividades del Comité de Tres. Se me atribuye, asimismo, una influencia preponderante en el Consejo, por lo que no es de extrañar que la prensa y el gobierno boliviano consideren que el representante de México se encuentra animado de manifiesta hostilidad para Bolivia.[109]

Por lo que concierne al embargo, el trabajo del Comité de Tres consistiría en coordinarlo hasta que a finales de 1934 fue virtualmente completado, pues el tránsito de armamento transportado por contrabandistas no cesaba a través de los puertos libres para Bolivia en Chile y para Perú por el río Paraguay con igual consentimiento de parte de Argentina. Tal como

---

[108] Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones, "Embargo de armas protesta de delegado boliviano", París, 26.VI.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (V).

[109] *Idem.*

lo indica Yannick Wehrli, la "mala voluntad" de los países limítrofes hizo fracasar la medida –vigente hasta diciembre de 1935–, situación que posteriormente dejó en desventaja sólo a Bolivia.[110]

Poco después de aprobado el embargo el gobierno boliviano, consciente de cuáles serían sus consecuencias, consiguió la intervención de la Asamblea en virtud del artículo 15 del Pacto antes de que el Consejo dictaminara las sanciones previstas en el artículo 16. Entre septiembre y noviembre de 1934, la Asamblea abordaría el problema con un claro ánimo de pacificación, pues no sólo asignó al correspondiente comité de estudio la tarea de plantear recomendaciones para la solución del conflicto, sino también la de reconciliar a las partes paralelamente.[111] De esta forma fueron creados tres comités interdependientes.

El Comité Consultivo, del que emanarían las recomendaciones a la Asamblea, lo conformaron una veintena de países bajo la dirección de Checoslovaquia, presidente en ejercicio del Consejo e integrante junto con México y España del Comité de Tres.[112] Sólo los socios latinoamericanos tuvieron acceso al Subcomité de Conciliación que se derivó de ése, con excepción de Checoslovaquia, que también coordinó sus trabajos.[113]

---

110 Véase Y. Wehrli, "La multiplicité…", *op. cit.*, pp. 194 y 195. El 14 de julio, el Comité de Tres se reunió extraordinariamente en París para discutir esta cuestión a petición del representante boliviano. Los comisionados intentaron poner en claro las cosas: no era la Sociedad de Naciones, sino los gobiernos, quienes libremente, después de ser consultados, decidían sumarse al embargo, lo cual no suponía ninguna relación con el Pacto; el Comité no podía abogar por ninguna de las partes. Julio López Oliván a ministro de Estado, Berna, 16.VII.1934, "Reunión en París del Comité de los Tres (Chaco)", AMAE, R 1194, exp. 10.

111 "L'Assemblée estime que, tout en s'efforçant d'assurer le règlement du différend par la procédure de conciliation prévue à l'alinéa 3 de l'article 15 du Pacte, elle doit prendre immédiatement les mesures pour préparer le rapport prévu à l'alinéa 4 du même article, étant entendu que la procédure de conciliation reste ouverte jusqu'à l'adoption dudit rapport." Société des Nations, "Commission institué par l'Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Procès-verbal provisoire de la 1ère séance", Ginebra, 28.IX.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents".

112 Originalmente fueron 21 países a los que posteriormente se sumarían con su ingreso en la Sociedad de Naciones la URSS y Ecuador: Argentina, Australia, Colombia, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, México, Perú, Polonia, Portugal, Suecia, Turquía, Uruguay y Venezuela.

113 Argentina, Colombia, Cuba, Chile, México, Perú, Uruguay, Venezuela y Ecuador, que se integraría a finales de septiembre.

De éste se formaría finalmente el Subcomité de la Cesación de las Hostilidades, presidido por Castillo Nájera y conformado por los representantes de los países limítrofes.

Sería fácil suponer que la Sociedad de Naciones dejó las labores de conciliación a los países americanos para no involucrarse más en el asunto, al tratarse de una fórmula excluyente y que no se corresponde con los procedimientos democráticos de la Sociedad. Por el contrario, la creación del Subcomité incomodó a no pocos comisionados, incluso a Cuba, Chile, México y Venezuela, pues derivó de una dudosa propuesta del presidente de Uruguay que fue respaldada por Argentina. Uruguay pidió en la primera reunión del Comité Consultivo –el 28 de septiembre– que las labores de conciliación fueran emprendidas por países americanos que antes habían tomado parte en los diversos intentos de mediación, concretamente Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Estados Unidos y México, sin que se precisara dónde y bajo qué condiciones.[114] Al tratarse de la petición de un presidente no pudo ser rechazada por completo y sólo después de un intenso debate Colombia, Chile, Francia, Inglaterra, México y Venezuela defendieron la injerencia de la Sociedad de Naciones. En consecuencia, se aceptó la creación del Subcomité de Conciliación integrado por todos los países americanos presentes, abierto a Estados Unidos y Brasil, pero bajo la presidencia de Checoslovaquia,[115] que fue la condición mínima que impusieron sus opositores.[116] A propuesta de Cuba, el Subcomité pidió a las

---

114 Julio López Oliván, representante español, informaba a su gobierno de las acciones uruguayas intentando precisar sus posibles motivaciones: "Sus declaraciones causaron bastante sorpresa y fueron objeto de severas críticas por parte de algunos miembros del Sub-Comité de Conciliación […] Vine en conocimiento más tarde, de que el representante del Uruguay había recibido instrucciones de su gobierno para tratar de sustraer el litigio a la competencia de la Sociedad de las Naciones, por existir en estos momentos una propuesta de arreglo del presidente de la República del Uruguay. Otros comentaristas afirmaban que se trataba de una maniobra para lograr ganar tiempo y favorecer con ello a Paraguay". Julio López Oliván a ministro de Estado, Berna, 17.X.1934, AMAE, R 1194, exp. 7.

115 La presidencia de Checoslovaquia fue duramente criticada por la prensa paraguaya, país que había figurado entre los principales proveedores de armas a Bolivia, por lo que puede considerarse esta medida como muy poco atinada. Manuel del Moral a ministro de Estado (de España), Asunción, 6.X.1934, AMAE, R 1194, exp. 7.

116 Société des Nations, "Commission institué par l'Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Procès-verbal provisoire de la 1ère séance", Ginebra, 28.IX.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents". Esta decisión respondió igualmente a otras propuestas que tampoco fueron rechazadas

partes el envío de sus representantes con los poderes suficientes para llegar a un acuerdo definitivo bajo su cuidado. Es así como el Subcomité de Conciliación decidió crear un comité de acción restringida bajo la dirección de Castillo Nájera, con la tarea específica de poner fin a las hostilidades.[117] La disposición conciliadora de Bolivia y Paraguay se presentó una vez más en forma condicionada, por lo que no podían esperarse buenos resultados: Bolivia aceptaba negociar si el cese de enfrentamientos y la aprobación de un procedimiento de arbitraje breve y conciso se llevaban a cabo simultáneamente,[118] mientras que Paraguay aceptaba el alto al fuego si se negociaba un régimen de seguridad que incluyera la desmovilización y reducción de efectivos, la limitación a la adquisición de armamentos, un sistema de policía de cada país en la zona de ocupación y un pacto especial de no agresión garantizado internacionalmente.[119] Técnicamente, no existía un cauce para la conciliación.

---

por completo, como la que hizo Salvador de Madariaga de invitar a Estados Unidos y Brasil a incorporarse al Comité Consultivo en un esfuerzo conjunto de conciliación de todos los Estados y la Sociedad de Naciones, una iniciativa a la que inmediatamente se opusieron los representantes de México, Argentina, Uruguay y Chile y que incluso fue severamente cuestionada por el embajador de España en Washington, al considerar que daba lugar a malos entendidos puesto que ya se había sondeado el parecer del gobierno estadounidense a este respecto, con lo cual la invitación propuesta de Madariaga podía interpretarse como una medida concebida por el gobierno español para "dejarles en mala postura frente a los hispanoamericanos". Dirección de Política, AMAE, R 1194, exp. 7. Salvador de Madariaga a ministro de Estado, Ginebra, 13.XI.1934, AMAE, R 1194, exp. 7. Por su parte, la oposición del representante mexicano a la propuesta dio lugar a un llamado de atención a Castillo Nájera de parte del gobierno mexicano "insistiendo –según el propio Madariaga– sobre la absoluta necesidad de que hubiese buenas relaciones conmigo". Salvador de Madariaga a ministro de Estado, "Ideas para reforzar la colaboración hispano-americana en Ginebra", Ginebra, 17.XI.1934, AMAE, R 1194, exp. 10.

117 Société des Nations, "Commission institué par l'Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Sous-commission de conciliation, Procès-verbal provisoire de la 1ère séance", Ginebra, 29.IX.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents".

118 Société des Nations, "Commission institué par l'Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Sous-commission de conciliation, Procès-verbal provisoire de la 3ème séance", Ginebra, 2.X.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents".

119 Société des Nations, "Commission institué par l'Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Sous-commission de conciliation, Procès-verbal provisoire de la 4ème séance", Ginebra, 9.X.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents".

Al no mencionar un responsable, la intervención de la Asamblea fue menospreciada por los países que esperaban que Paraguay, que seguía aventajando en la contienda, definiera finalmente el curso de la guerra. Uruguay intentaría evitar una vez más que el asunto del Chaco fuese discutido en Ginebra o al menos que los trabajos del Comité Consultivo entraran en receso hasta contar con la presencia de Brasil y Estados Unidos.[120] El presidente del Comité, Štefan Osuský, pretendió disuadir esos intentos de autosabotaje recordando a los comisionados que no actuaban como representantes de sus países sino como mandatarios de la Asamblea para cumplir una tarea concreta en un periodo limitado. Pero eso no fue suficiente, pues el uruguayo recurrió al artículo 21 para señalar la primacía de las instancias regionales americanas sobre la Sociedad. Una vez más los comisionados salieron a la defensa. Por su parte, Castillo Nájera consiguió revertir el argumento del uruguayo, según se lee en la minuta de la segunda reunión del Comité Consultivo:

> L'allusion de M. Guani à l'article 21, ne semble pas à M. Castillo Nájera tout à fait pertinente. Il s'agit en effet, dans cet article, d'ententes régionales telles que la doctrine Monroe. Or, le Mexique a fait une réserve au sujet de cette même doctrine en devenant membre de la Société des Nations. Il ne s'agit en effet pas là d'un engagement international, mais bien d'une déclaration unilatérale. L'article 21 d'ailleurs parle d'ententes régionales qui « assurent le maintien de la paix. » *Or, on est en guerre dans le Chaco depuis plus de deux ans. L'article 21 ne saurait donc s'appliquer dans le cas présent.* A son avis, la Commission exerce purement et simplement les fonctions de mandataire de l'Assemblée en vertu de l'article 15.[121]

---

[120] Véase Société des Nations, "Commission institué par l'Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Procès-verbal provisoire de la 7ème séance", Ginebra, 16.XI.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents"; "Declarations de M. Osuský à la presse", Ginebra, 17.XI.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents". Como se verá más adelante, esos países aceptarían colaborar en las acciones dispuestas por la Sociedad en América, mas no así en los trabajos del Comité Consultivo que se ocupaba del Chaco en Ginebra. Ocurriría lo contrario en el caso de Leticia.

[121] Société des Nations, "Commission institué par l'Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Procès-verbal provisoire de la 2ème séance", Ginebra, 15.X.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents". Las cursivas son mías. Véase también Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, "Acción de las Comisiones encargadas del conflicto

Inclusive la URSS, que acababa de incorporarse a la Sociedad, se mostraba más conocedora de los principios universalistas de Ginebra que el propio fundador sudamericano:

> Le Gouvernement de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes estime que les questions qui se posent à propos du conflit entre la Bolivie et le Paraguay présentent une importance telle qu'elle le fait sortir du cadre d'un conflit local. Toute la question de la sécurité se pose à ce sujet, et ce problème de la sécurité a une portée universelle. L'Union des Républiques Soviétiques Socialistes est désireuse, présentement, comme elle l'a toujours été, de collaborer à tous les efforts tendant à assurer le maintien de la paix internationale.[122]

No obstante, el recelo americano hacia la intervención de la Sociedad de Naciones se acentuaba ante la posibilidad de que Ginebra optara por sancionar a los beligerantes, lo cual puede ilustrarse con un extracto de un informe del embajador de España en Brasil, Vicente Sales y Musoles, instruido por su Cancillería para recabar las impresiones de los representantes americanos ante esa eventualidad:

> [...] reuní en una comida a los Embajadores de Chile, Argentina, Perú, Ministros de Bolivia, Cuba, Venezuela, Guatemala y algunos Secretarios, más el Subsecretario de este Ministerio de Relaciones Exteriores [...] declarándose absolutamente todos contra la intervención de Ginebra pronunciándose frases como ésta: "¿Qué saben ni qué les interesa a China, Checoslovaquia y Rusia de lo que pasa en nuestro Continente?" y otras parecidas con lo cual se podrá deducir que si bien no todos son partidarios de la doctrina Monroe por miedo a ser absorbidos por la gran República del Norte, sin embargo les molesta conceder beligerancia en sus asuntos a los países del Viejo Continente [...][123]

Bolivo-Paraguayo. Preparación del Informe para la Asamblea Extraordinaria", París, 27.XI.1934, AHGE-SRE, III-1834-3.

122 Société des Nations, "Commission institué par l'Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Procès-verbal provisoire de la 3ème séance", Ginebra, 16.X.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents".

123 Vicente Sales y Musoles a ministro de Estado, Río de Janeiro, 7.XI.1934, AMAE, R 1194, exp. 7.



¶ El curso de la guerra cambió a favor de Paraguay tras los sucesos de Alihuatá y Campo Vía, situación que animó a este país a retirarse de la Sociedad de Naciones, determinada a mantener en su caso el embargo internacional de venta de armas. Desfile de prisioneros bolivianos por la calle Palma en Asunción, Paraguay.

Por lo que respecta al Subcomité de la Cesación de las Hostilidades, a cargo de Castillo Nájera, cabe mencionar el incidente absurdo que se generó cuando el representante paraguayo, Caballero de Bedoya, después de repetir las condiciones *ne varietur* de su país, advirtió que no había sido investido con poderes amplios para negociar, aunque sí estaba facultado para servir como "buzón de correo". Bajo esas condiciones sería imposible conciliar a las partes.[124]

Antes de que a mediados de noviembre el Comité Consultivo procediera al examen del reporte del Subcomité de Conciliación, Štefan Osuský recordó a todos los comisionados:

> Il convient que ceux d'entre eux qui sont chargés de se prononcer sur les graves questions en cours possèdent la sérénité morale nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions, non en représentants de leurs gouvernements, mais en mandataires de la Société des Nations et qu'ils s'appliquent à établir le rapport et à formuler les recommandations qui y font suite en dehors de toute préoccupation personnelle ou nationale.[125]

Sin embargo, Castillo Nájera tendría que proceder de acuerdo con las últimas instrucciones que recibió de México y que suponían limitar su forma de actuar y la ruptura de la neutralidad hasta entonces mantenida:

> [Si con base en las recomendaciones del Comité Consultivo resultara aprobada una] condena [a] Paraguay, precisaba tener muy pendiente que México cualesquiera que sean aspectos jurídicos ante Liga o particulares ante Comité *no puede condenar ni condenará ninguna ocasión Paraguay* con el que guardando la estricta neutralidad que deber internacional impone tiene vieja y definitiva solidaridad y simpatía por aspectos históricos problema Chaco, heroísmo pueblo más débil, *y hasta por particularidad, aspecto filibusterismo en Bolivia brutal sacrificio de indios, etc.* Comunícole anterior para que recordando siempre México no puede apartarse posición espiritual señalada *cuide exquisitamente su participación directa trabajos comité comisión*

---

124 Société des Nations, "Différend entre la Bolivie et le Paraguay: Procès-verbal du Sous-comité de la cessation des hostilités faisant suite au procès-verbal de la 7ème séance de la Sous-commission de conciliation", Ginebra, 9.XI.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents".

125 Société des Nations, "Commission institué par l'Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Procès-verbal provisoire de la 4ème séance", Ginebra, 12.XI.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents".

> *plenaria y Asamblea* por el peligro de que cualquiera actitud que gobierno Paraguay presentáranos fundadamente como animosidad nuestro representante Liga tendría que traer franca exposición posición gobierno México que en este punto puedo asegurarle será la misma este y próximo gobiernos. Su reconocido tacto hácenos esperar sortee peligros llegando si preciso fuere renuncia presidencia comité para no poder quedar situación desautorizada o desairada.[126]

En el marco de ese abrupto cambio de política, que por lo menos probaría una reservada actitud moral, un funcionario de la Cancillería mexicana, Enrique Jiménez Domínguez, entonces representante de la delegación mexicana ante la Sociedad de Naciones, hacía una reflexión sobre la inminente aplicación de sanciones en el conflicto del Chaco:

> [...] una actitud enérgica de la Liga para terminar el conflicto, puede ser un precedente no del todo conveniente para nuestras situaciones políticas internacionales en América. Hay que tener presente la preponderancia que pueden llegar a tener en la Liga tales o cuales países, ya sea los que están, ya los que puedan entrar en el futuro y que pueden decidir acciones que, aún dentro de los términos del Pacto, pueden lastimar de un modo rudo la soberanía de nuestros Estados americanos y su espíritu nacional.[127]

Finalmente, el 20 de noviembre de 1934, el Comité Consultivo entregó su reporte a la Asamblea extraordinaria convocada con tal propósito y para la cual Castillo Nájera fue electo unánimemente su presidente.[128]

---

[126] Puig a Jiménez Domínguez (cónsul en Ginebra), telegrama, México, 8.XI.1934, AHGE-SRE, III-1834-3. Las cursivas son mías.

[127] Enrique Jiménez Domínguez a secretario de Relaciones Exteriores, “Informe sobre la XV Sesión de la Asamblea”, Ginebra, 14.XI.1934, AHGE-SRE, III-489-3.

[128] Véase Enrique Jiménez a secretario de Relaciones Exteriores, “Se remite informe sobre las sesiones de la Asamblea Extraordinaria de la Sociedad de las Naciones con motivo del conflicto entre Bolivia y Paraguay”, Ginebra, 28.XI.1934, AHGE-SRE, III-1834-3; Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, “Informe sobre la Sesión Extraordinaria del 20 de noviembre de 1934”, París, 30.XI.1934, AHGE-SRE, III-1834-3; Société des Nations, “Session extraordinaire de l’Assemblée de la Société des Nations convoquée conformément à la résolution de l’Assemblée du 27 septembre 1934 relative au différend entre la Bolivie et le Paraguay. Liste des Membres des Délégations et Compte Rendu Sténographique de la 1ère séance plénière”, Ginebra, 20.XI.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 “Chaco documents”.

Esa Asamblea dedicó los primeros días al estudio de las recomendaciones y las medidas para su aplicación hasta que el 24 de noviembre fueron adoptadas como resolución, "su recomendación final para una justa solución" en palabras de Walters.[129] En nombre del gobierno mexicano Pedro de Alba, también integrante de la delegación mexicana, pidió a los beligerantes que aceptaran las recomendaciones por razones que ya pueden considerarse superficiales:

> [...] Au cours de cette négociation, nous avons prouvé que nous n'avions aucune préférence. *Notre empressement et notre cordialité appartiennent, à parts égales, à la Bolivie et au Paraguay.* Les deux pays ont pour nous les mêmes titres et *les mêmes raisons d'affinité et de sympathie*; notre effort pour l'apaisement et la conciliation a été encouragé par l'espoir de ce que, en Amérique, on arrive à éliminer des discussions des frontières l'esprit belliqueux. En même temps, nous sommes nourris des idées de rapprochement fraternel qui ont fait la doctrine de notre libérateur et des héros de notre indépendance, qui ont fondé les peuples de l'Amérique latine avec un large esprit de justice et de compréhension internationale. [...] Après avoir fait cette déclaration, la délégation mexicaine, au nom de son pays et de son peuple, adresse à ses frères de la Bolivie et du Paraguay un nouveau et chaleureux appel, afin qu'ils acceptent les recommandations qui viennent d'être approuvées, convaincue que ces recommandations leur offrent une issue honorable pour mettre un terme au conflit sanglant, qui est incompatible avec l'organisation internationale et les tendances actuelles, et pour assurer finalement le règne de la paix et de la justice en renonçant à jamais à la violence.[130]

Las recomendaciones, concebidas con el propósito de poner fin a la violación de que era objeto el Pacto, previeron la conformación de una "comisión de intervención neutral" con sede en Buenos Aires, que propondría las medidas para suspender los enfrentamientos y dirigiría las negociaciones de un tratado de paz que estableciera la delimitación fronteriza entre

---

[129] F.P. Walters, *op. cit.*, p. 520. Société des Nations, "Différend entre la Bolivie et le Paraguay: Rapport prévu par l'article 15, paragraphe 4, du Pacte préparé par le Comité de l'Assemblée en exécution de la résolution du 27 septembre 1934 et adopté par l'Assemblée le 24 novembre 1934", Ginebra, 24.XI.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents".

[130] *Idem.* Las cursivas son mías.

Bolivia y Paraguay, así como cláusulas económicas y de seguridad.[131] Asimismo, se creaba un Comité Consultivo en Ginebra bajo la dirección de Castillo Nájera[132] que vigilaría el cumplimiento de esas modalidades de arreglo, las cuales sólo fueron aceptadas sin condiciones por Bolivia. Paraguay, que tenía un avance victorioso en el campo de batalla con dirección a los yacimientos de petróleo de Villa Montes, interpuso numerosas objeciones hasta rechazar definitivamente las proposiciones de la Asamblea el 14 de enero de 1935. La diversidad de criterios con respecto de la aplicación de las sanciones a Paraguay –previstas por el artículo 16 del Pacto–, a la que se opusieron los integrantes americanos del Comité Consultivo, incluido México, determinó que únicamente se levantara el embargo de armas a Bolivia.[133] Técnicamente, Paraguay estaba obligado a terminar con la guerra mientras que Bolivia podía continuarla. Paraguay se retiró de inmediato de la Sociedad de Naciones, lo que significaba el fin de su intervención en el Chaco, pese a que el asunto figuraba en las agendas de sus próximos consejos y asambleas. La delegación mexicana recibió instrucciones conforme las nuevas condiciones, de acuerdo con la respuesta que a ese respecto ofreció el gobierno de Lázaro Cárdenas a una consulta del Ministerio de Estado español: "Gobierno dio instrucciones a su representante Comité Chaco, ejercer presión amistosa cerca Paraguay para impedir retirada Sociedad Naciones y caso que ésta se verifique

---

[131] Brasil y Estados Unidos aceptaron participar en la Conferencia de Paz y el Comité Neutral, mas no así en el Comité Consultivo de Ginebra, guardando su tradicional distancia como países no integrantes de la Sociedad de Naciones. La respuesta brasileña, posterior a la estadounidense, se hizo en términos casi idénticos. Société des Nations, "Comité Consultatif institué par l'Assemblée extraordinaire convoquée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay. Procès-verbal provisoire deuxième séance", Ginebra, 12.XII.1934, ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents"; Société des Nations, "Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société", C.567.M.264.1934, Ginebra, 19.XII.1934.

[132] Las minutas de sus reuniones en ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents".

[133] El 14 de enero de 1935, el Comité Consultivo creó un Subcomité que en el plazo de 24 horas formuló la recomendación de prohibir la guerra a Paraguay y levantar el embargo de armas a Bolivia. Ese Subcomité lo integraron: Argentina, Checoslovaquia, Chile, España, México y Perú. Véanse las minutas del Comité Consultivo de los días 14 y 16 de enero de 1935 en ASDN, BAL, S 528, dossier 6 "Chaco documents"; Y. Wehrli, "La multiplicité…", *op. cit.*, pp. 196 y 197. Resulta paradójico que inclusive tres de los Estados neutrales, Noruega, Suecia y Suiza, se hubieran manifestado a favor de las sanciones. "Problema del Chaco: estado actual del asunto", AMAE, R 1194, exp. 10.

aplicar disposiciones y sanciones estipuladas en el Pacto".[134] No obstante ese tipo de ajustes a los que nos hemos referido, la diplomacia mexicana se opuso firmemente a que la solución del conflicto del Chaco, cuyos protagonistas eran delegados en la Sociedad de Naciones, fuera resuelto por una instancia distinta a ésta, temiendo que el caso constituyera un precedente negativo de traslado de los diferendos internacionales fuera de la jurisdicción de la Sociedad.[135] En ese sentido, el nuevo representante de México ante la organización ginebrina, Marte R. Gómez, expresó ante el Comité Consultivo:

> [...] le Mexique considère qu'avant de franchir le seuil des sanctions, on doit tenter un dernier effort auprès du Paraguay. Cet effort pourrait consister dans l'invitation à laquelle j'ai déjà fait illusion d'accepter les recommandations formulées, en précisant, à titre d'explication, que l'acceptation desdites recommandations n'exclut pas et ne préjuge pas la désignation de l'agresseur qui sera faite en temps opportun. Il faudra lui indiquer également qu'il s'agit simplement d'un premier pas fait par la Société des Nations pour rétablir la paix du Chaco et que ce premier pas sera suivi par d'autres destinés à empêcher, avec la collaboration, naturellement, des Etats limitrophes, de nouveaux actes qui troubleraient la paix dans la région du Chaco.[136]

Por otra parte Francia y Gran Bretaña, mucho más preocupadas por la amenaza nazi en Europa, decidieron cancelar su participación en el problema del Chaco.[137] El conflicto pasó así a manos de un nuevo grupo de mediadores conformado por los países limítrofes, Estados Unidos y Uruguay, que indujo a los beligerantes, ya exhaustos y dispuestos a resolver

---

134 Madrid, III.1935, AMAE, R 1194, exp. 10. Junto con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, México siguió defendiendo en el Comité Consultivo la intangibilidad del Pacto en tanto las negociaciones las continuaran encabezando los países limítrofes. Julio López Oliván a ministro de Estado, Berna, 26.III.1935, AMAE, R 1194, exp. 10.

135 Juan Teixidor Sánchez (cónsul general de España en Ginebra) a ministro de Estado, Ginebra, 31.V.1935, AMAE, R 1194, exp. 10.

136 Tomado de *idem*.

137 Y. Wehrli, "La multiplicité…", *op. cit.*, p. 198. Véase también Óscar Javier Barrera Aguilera, "La guerra del Chaco como desafío al panamericanismo: el sinuoso camino a la Conferencia de Paz de Buenos Aires, 1934-1935", en *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, vol. 38, núm. 1, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011, pp. 179-217.

pacíficamente sus diferencias,[138] a aceptar en junio de 1935 un armisticio y las bases de un protocolo de paz que sería negociado en el marco de la Conferencia de Buenos Aires.[139] Un Tratado de Paz y Límites fue firmado el 21 de julio de 1938.[140] México no fue invitado a tomar parte en las negociaciones ni fue objeto de ningún reconocimiento por su trabajo como mediador durante cinco años.

México y el conflicto de Leticia en el marco de la Sociedad de Naciones

Como se recordará, el conflicto de Leticia fue atendido por la Sociedad después de que Brasil propusiera sin éxito la única solución posible acorde con las normas básicas de derecho internacional: la devolución del puerto de Leticia al poseedor de su soberanía, Colombia. Ésta se había dirigido igualmente a la Sociedad de Naciones exponiendo los hechos ocurridos desde la noche en que tuvo lugar el asalto al puerto.[141] Por su parte, el 14 de enero de 1933, el Consejo de la Sociedad de Naciones, bajo la dirección del representante irlandés, Eamon De Valera, solicitó a las partes el envío de informes adicionales, recordándoles, además, sus deberes como integrantes de la organización ginebrina.[142] Si bien el Comité de Tres

---

138 A principios de 1935, ambos ejércitos habían alcanzado el límite de sus capacidades militares y financieras para prolongar la guerra. Las ofensivas paraguayas cesaron en marzo, una vez que Asunción aceptó carecer de la fuerza necesaria para seguir avanzando en dirección a los campos de petróleo en Villa Montes. Bolivia no alcanzó el río Paraguay y la salida al Atlántico, perdió gran parte del territorio obtenido durante la guerra, pero no así los yacimientos petrolíferos. Paraguay ganó un vasto territorio (168,000 km^2), pero no ocupó los campos de petróleo, que después de todo no eran tan ricos. Aunque Paraguay consiguió cambiar el curso de la que inicialmente se presentó como una guerra asimétrica, visto desde esta perspectiva, no es posible distinguir un claro vencedor en un enfrentamiento que también causó a sus contendientes cuantiosas pérdidas humanas y deudas.

139 Sobre estas últimas negociaciones, véase L. B. Rout, *op. cit.*, pp. 111-217.

140 La felicitación de los integrantes de la Sociedad de Naciones, incluida la de México, por este resultado en Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 183, “Actes de la dix-neuvième session ordinaire de l’Assemblée, Séances plenières: Compte rendu des débats”, Ginebra, 1938, pp. 82-89.

141 Eduardo Santos a la Secretaría General, París, 2.I.1933, AHGE-SRE, III-479-5.

142 Los telegramas enviados por De Valera a los gobiernos de Colombia y Perú se hicieron en términos casi idénticos: “He recibido del gobierno colombiano y hecho circular entre los miembros de la Sociedad una nota que expone los

–que tomó inmediatamente el asunto en sus manos– se inquietó por la aparición de otros mediadores, la ausencia de intereses internacionales en la zona, así como la idea generalizada respecto de la culpabilidad de Perú, ayudaron a sanear el ambiente diplomático.[143] La actitud de los representantes parecía igualmente favorable a la conciliación,[144] no obstante el gobierno colombiano veía con preocupación la concentración de tropas peruanas en las proximidades de Leticia y la construcción de un puesto defensivo en Tarapacá, el cual no tardaría en ser atacado por los barcos colombianos que consiguieron abrirse paso bajo los bombardeos de la aviación peruana tras lo cual, el 18 de febrero, la legación de Colombia en Lima y el consulado colombiano en El Callao serían saqueados por turbas sanchezcerristas azuzadas por su líder mediante la radio nacional: "Nuestros adversarios sabrán lo que significa atacar al Perú".[145] Así, en

---

puntos de vista de ese gobierno respecto de la situación de Leticia. Sin duda, que a los miembros de la Sociedad les agradaría ser informados de los puntos de vista del gobierno peruano. Mientras tanto, creo de mi deber, en vista de las informaciones que han aparecido en los periódicos, expresar mi convicción de que el Perú, como miembro de la Sociedad de Naciones y hasta hace tres meses miembro del Consejo de la misma, se abstendrá de cualquier acto que no esté en estricta conformidad con el Pacto de la Sociedad". En el telegrama dirigido a Colombia, De Valera agregaba: "Estoy persuadido de que el gobierno de Colombia, miembro honorable de la Sociedad, se abstendrá igualmente de toda medida de este género". De Valera a los gobiernos de Perú y Colombia, Ginebra, 14.I.1933, AHGE-SRE, III-479-5.

143 Véase S. de Madariaga, *op. cit.*, p. 360.

144 La descripción de Walters es la más acabada: "Los representantes de Perú y Colombia se mostraron mejor dispuestos a cooperar. García Calderón, del Perú, autor famoso en toda Latinoamérica, era también hombre de temperamento. Su posición era muy difícil, cosa que sabía; se veía forzado a introducir la elocuencia y la emoción en discusiones serias, y lo hacía con gran habilidad. Se pensaba que estaba haciendo cuanto podía por convencer a su gobierno y se comportaba con perfecta cortesía hacia su oponente. Este era Eduardo Santos, y no hubo mejor representante en la mesa del Consejo de una pequeña ni de una gran potencia. Sin tacha en el temperamento o modales, claro y convincente en la discusión, firme en los principios, pero siempre pensando en la paz y la conciliación, sus discursos y cartas constituían un modelo para cualquier estadista que tuviera que exponer la causa de su país al mundo exterior". F. P. Walters, *op. cit.*, p. 512.

145 El tiempo apremiaba igualmente en el caso de Leticia, pero los tiempos de la Sociedad no podían ser más breves como intentaba explicar el jefe de la Oficina de Atención Especial para América Latina al impaciente representante de Colombia: "Hay en nuestra querida América Latina muchísimas personas que se muestran en exceso impacientes al grado de esgrimir ataques continuados contra la Sociedad, pensando que la misma debe actuar en los casos apuntados con

cuestión de semanas, el fanatismo por la guerra había alcanzado niveles inesperados, dando lugar a importantes manifestaciones patrióticas en ambos países, aunque en Perú eran menos los que secundaban al gobierno de Sánchez Cerro.[146] En marzo de 1933 el Comité de Tres, al que México se incorporaría hasta el mes de junio, presentó sus recomendaciones al Consejo. El Comité enfatizó que el Tratado Salomón-Lozano estaba en vigor y que de acuerdo con él, el territorio conocido con el nombre de Trapecio de Leticia pertenecía indiscutiblemente a Colombia:

> Recomendó –tal como lo abrevia Walters– que Perú retirara todas sus fuerzas y cesara todo apoyo a los que habían ocupado ilegalmente una parte del territorio colombiano, que sólo después de que esta evacuación hubiera sido completada deberían comenzar las negociaciones sobre las diversas reclamaciones que Perú había formulado recientemente contra la conducta de Colombia.[147]

Aprobadas todas las recomendaciones por el Consejo, Perú podía ser sancionado conforme al artículo 16 del Pacto si se oponía a su cumplimiento. Un Comité Consultivo, abierto a la colaboración de Estados Unidos y Brasil en "la manera que ellos estimen la más apropiada",[148] fue creado para vigilar el cumplimiento de esas medidas.[149] El mismo día de su constitución, el Comité Consultivo de Leticia eligió al consejero irlandés Sean Lester como su presidente e invitó a Estados Unidos y Brasil a unirse a sus trabajos, propuesta que aceptaron a partir de su segunda reunión y

---

más rapidez. Esta impaciencia arranca, a mi modo de ver, no sólo en parte del temperamento de nosotros los latinoamericanos, muy dados a las críticas fáciles, sino también de un ligero desconocimiento de las posibilidades de que razonable y lógicamente dispone la institución ginebrina". Cristóbal Rodríguez a Eduardo Santos, Ginebra, 22.III.1933, ASDN, BAL, S 507, dossier 3 "Colombie 1933".

146 Véase Javier Guerrero Barón, "El conflicto colombo-peruano y el fantasma de la guerra", en M. Medina y E. Sánchez, *op. cit.*, pp. 73-81.

147 F. P. Walters, *op. cit.*, p. 523.

148 Teixidor a Walters, Ginebra, 2.IX.1933, ASDN, R 3630, 11/7860/3044; Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, "78° reunión del Consejo de la SDN", Ginebra, 22.I.1933, AHGE-SRE, III-494-1.

149 El Comité fue integrado por los representantes de Alemania, Checoslovaquia, China, España, Francia, Guatemala, Inglaterra, Irlanda, Italia, México, Noruega, Panamá y Polonia. Véase L. H. Woolsey, "The Leticia dispute between Colombia and Peru", en *The American Journal of International Law*, vol. 27, núm. 3, julio de 1933, p. 525.



¶ Si bien es cierto que el conflicto entre Colombia y Perú llevó tan sólo a enfrentamientos de baja intensidad en los alrededores de Leticia, también lo es el que los involucrados empezaron a prepararse para algo más grande. Ante esa situación, los comisionados de la Sociedad de Naciones se encontraron inicialmente con el mismo problema que obstaculizaba su labor en el Chaco: la incidencia de potenciales mediadores internacionales. Gira de altos funcionarios de la OIT y la SDN por Sudamérica.

hasta que llegó a su fin el conflicto en la cuenca amazónica.[150] El Consejo pudo asumir así una posición jurídica firme y clara respecto del problema colombo-peruano,[151] y en ese sentido exigió a Perú que sus fuerzas militares instaladas en la zona no impidieran "a las autoridades colombianas *ejercer su plena soberanía y jurisdicción* en el territorio reconocido por el Tratado [Salomón-Lozano], como perteneciente a Colombia".[152] Pero también fue muy prudente al señalar a Colombia que:

> [...] en *ejercicio de sus derechos legítimos*, el Gobierno colombiano tomará las precauciones más rigurosas no sólo para evitar la violación del territorio peruano, sino también para demostrar claramente al Gobierno del Perú que el de Colombia no tiene ninguna intención de cometer una violación de tal naturaleza. El Consejo espera, por otra parte, que, al proceder al restablecimiento del orden, las autoridades limitarán estrictamente su acción al mantenimiento del orden en su propio territorio.[153]

Pero se hizo caso omiso a las recomendaciones de Ginebra, por lo que el Comité Consultivo estudió la posibilidad de organizar un embargo de armas y material de guerra como una medida de presión para que las partes negociaran.[154] A finales de marzo, las fuerzas militares colombianas habían atacado y ocupado el puerto peruano de Güepi como respuesta a los persistentes bombardeos de la aviación peruana y al invariable cierre de comunicaciones con Leticia.[155] Esa situación generó inquietud en el Comité Consultivo, pero la opinión de los comisionados, perfectamente resumida por el representante polaco Pulaski, siguió la misma tendencia:

---

150 Société des Nations, "Procès-verbal de la 1ère réunion du Comité Consultatif", Ginebra, 18.III.1933, ASDN, R 3630, 11/3477/3044; véase también U. Hubbard, *op. cit.*, pp. 357-363.

151 Véase "Resumen del incidente de Leticia desde el punto de vista de la Sociedad de las Naciones", en ASDN, BAL, S 509, dossier 17 "Différend entre le Pérou et la Colombie".

152 Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, "Remite informe sobre el asunto de Leticia", Ginebra, 19.V.1933, AHGE-SRE, III-479-5. Las cursivas son mías.

153 *Idem.* Las cursivas son mías.

154 Véase Société des Nations, "Procès-verbal de la 2ème et 3ème réunions secrètes du Comité Consultatif", Ginebra, ASDN, R 3630, 11/3477/3044.

155 Société des Nations, "Procès-verbal de la 3ème réunion secrète du Comité Consultatif", Ginebra, 5.IV.1933, ASDN, R 3630, 11/3477/3044.

> Hay un territorio que, en razón de un tratado [internacional], pertenece a Colombia y que Perú ha ocupado. Hay, de otra parte, una recomendación del Consejo, dirigida a Perú, de evacuar ese territorio. No estando Perú conforme con esta recomendación, el Comité no puede negar a Colombia el derecho de tomar las medidas necesarias que le permitan recuperar lo que le ha sido quitado por la fuerza [...][156]

En ese sentido, y dando respuesta a las denuncias presentadas por Perú respecto de los acontecimientos en el puerto de Güepi, el Comité declaró que no veía en esa acción un acto de guerra, sino el resultado de las medidas aplicadas por el gobierno peruano para obstruir la libre circulación fluvial.[157]

Teniendo de trasfondo el asesinato de Sánchez Cerro cometido por un joven aprista a finales de abril –"acto que muchos peruanos consideraron como una ejecución nacional"[158]–, las partes iniciaron negociaciones directas de carácter extraoficial en Lima, entre el nuevo presidente peruano Óscar R. Benavides y el presidente electo de Colombia, Alfonso López Pumarejo.[159] La presencia de esos dos políticos representaba la etapa final del conflicto, pero no motivó el cese inmediato de los enfrentamientos: Perú envió un crucero y dos submarinos con órdenes de remontar el Amazonas y unirse a las fuerzas peruanas en Iquitos, mientras que Colombia había solicitado al gobierno francés permiso para estacionar tres hidroaviones en Martinica y Guadalupe, situación por la que el Comité Consultivo fue convocado inmediatamente.[160] Con ese tipo de medidas, como pronto advirtieron los comisionados de Ginebra, Colombia y Perú

---

156 *Idem.*

157 *Idem.*

158 A. Reyes, *op. cit.*, p. 152.

159 Société des Nations, "Procès-verbal de la 9ème réunion secrète du Comité Consultatif", Ginebra, 13.V.1933, ASDN, R 3630, 11/3477/3044. Ese conflicto, tal como lo destaca Madariaga, había tenido mucho de "sanchezcerril". Incluso el jefe de las operaciones militares colombianas, Vázquez Cobo, tenía una enemistad personal con él, por la cual estuvieron a punto de batirse años antes en París. Antonio Jaén (ministro de España en Lima) a ministro de Estado, Lima, 31.V.1933, AMAE, R 956, exp. 2. S. de Madariaga, *op. cit.*, p. 360.

160 Ambas informaciones fueron proporcionadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia a través de su representante en el Comité Consultivo con el propósito de alertar sobre la evolución bélica del problema. Société des Nations, "Procès-verbal de la 5ème réunion secrète du Comité Consultatif", Ginebra, 6.V.1933, ASDN, R 3630, 11/3477/3044.

sólo pretendían fortalecer su posición en la mesa de negociación.[161] No obstante, la medida dispuesta por el Comité para detener el avance de la flota peruana –negándole combustible en aquellos puertos donde hiciera escala– fracasó en Curazao y Puerto España, ante lo cual, como narra Walters,

> [...] Drummond abandonó su acostumbrada calma y dijo a los representantes de los Gobiernos británico y holandés, con palabras severas, que no habían cumplido con su deber y que si la expedición peruana alcanzaba el final de su viaje y Leticia se convertía en escenario de una lucha naval recaería sobre ellos una gran responsabilidad.[162]

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México solicitó una información detallada sobre el conflicto a su representante en la Sociedad, a fin de resolver oportunamente cuál sería la actitud mexicana ante el mismo.[163] La petición de ese recuento era sumamente pertinente debido a la parcialidad del gobierno de Abelardo L. Rodríguez a favor de Colombia, que no sólo consistió en apoyo moral y diplomático, sino también material con el envío de armas y pertrechos militares, algo que afortunadamente se hizo con la mayor reserva.[164] Castillo Nájera envió un informe que tomaba en cuenta los antecedentes y el tratamiento que la Sociedad dio al conflicto antes de emitir conclusiones categóricas:

> Mi personal opinión es que, desde cualquier punto de vista que se considere el asunto, el Perú es responsable de los actos contrarios a los compromisos internacionales contraídos, incluyendo el Pacto de la Sociedad de las Naciones y el Pacto de París. La pretendida explicación dada por el Ministro de Relaciones de Lima, de que se trata de aspiraciones nacionales [...] no es de tomarse en cuenta [pues] el puerto de Leticia, motivo de la disputa, se encuentra habitado por una población de 1700 individuos, en su mayoría brasileros y sudamericanos de otras naciones, un cierto número de peruanos y una minoría de colombianos. No es verosímil que el Departamento de Loreto o la nación peruana nutran una aspiración reivindicadora sobre ese territorio. Pero, jurídicamente,

---

161 Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, "Arreglo colombo-peruano", París, 25.V.1934, AHGE-SRE, III-1834-3.

162 F.P. Walters, *op. cit.*, p. 524.

163 Relaciones a legación de México en París, México, 11.V.1933, AHGE-SRE, III-479-5.

164 Véase G. Palacios, *México…*, *op. cit.*, pp. 200-263.

> la razón invocada es absurda, puesto que el Tratado Salomón-Lozano, admitido por ambas partes como válido y en vigor establece la soberanía indiscutible de Colombia sobre el territorio en disputa [...][165]

Aconsejaba finalmente:

> México, salvo la superior opinión de Vd. deberá secundar la actitud asumida por el Consejo de la Sociedad de las Naciones, con el fin de lograr que se restituya a Colombia el territorio que legítimamente le pertenece y con el de llegar a un arreglo que, dando satisfacción a las dos partes, asegure la paz y el mantenimiento del orden en una región del continente americano, actualmente trastornada por los lamentables acontecimientos a los que acabo de referirme.[166]

El secretario de Relaciones Exteriores, José Manuel Puig Casauranc, compartió el juicio del representante mexicano y estuvo de acuerdo en que se secundara la posición del Consejo "al considerar que la actitud del Perú, en el caso, es contraria al cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por ese país, y que, por tanto, México debería seguir la actitud del Consejo de la Liga a favor de Colombia".[167] Si bien se llegó a un arreglo antes de que el gobierno mexicano asumiera una posición para ese caso concreto, ésta no fue objeto de ninguna modificación y prácticamente se dejó al juicio de Castillo Nájera aplicar las medidas que en calidad de comisionado creyó las más convenientes para hacer cumplir con lo acordado por las partes.

En efecto, el nuevo gobierno peruano aceptó las bases de arreglo que Sánchez Cerro había rechazado, de tal modo que el puerto de Leticia sería puesto bajo el control de una comisión internacional durante un año. En ese mismo periodo las partes debían llegar a un arreglo respecto de todas aquellas cuestiones que pusieran en peligro la paz. Al finalizar el año, Leticia debía ser entregada a Colombia.[168] Ese convenio sería aceptado en

---

165 Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 19.V.1934, AHGE-SRE, III-479-5.

166 *Idem.*

167 José Manuel Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, México, 7.VI.1933, AHGE-SRE, III-479-5.

168 "Exposé du Président du Comité Consultatif", Ginebra, 11.IV.1933, ASDN, C./Col.Per./21.



¶ El prestigio de la diplomacia mexicana, debido a su desempeño en los conflictos interamericanos, incidió favorablemente en la decisión de continuar colaborando con la Sociedad de Naciones, ciertamente perfectible, pero la única instancia internacional capaz de atender los casos de inestabilidad internacional. Sección del desarme de la Sociedad de Naciones.

una sesión del Consejo bajo la coordinación de México, situación difícil para el país pues sus relaciones con Perú seguían suspendidas, aunque gracias a la intervención de España, mediante los buenos oficios de su ministro de Estado, Luis de Zulueta, el gobierno mexicano pudo restablecerlas poco antes de que tuviera lugar la firma del acuerdo colombo-peruano ante el Consejo, el 25 de mayo de 1933.[169] En su discurso como presidente del Consejo, Castillo Nájera felicitó a las partes, pero igualmente les señaló que ese órgano de la Sociedad no se desentendería del asunto, a fin de que cualquiera de ellas pudiera solicitar en cualquier momento su intervención en caso de discordia, ya fuera sobre el procedimiento que debía seguirse para la conducción de las negociaciones o sobre cualquier otro asunto de fondo que pudiera presentarse.[170] Asimismo, a nombre de su gobierno, el consejero mexicano se dirigió al ministro de Estado español allí presente con el propósito de agradecer su mediación para el restablecimiento de relaciones con Perú. Posteriormente en Madrid, correspondiendo a la misma atención de la diplomacia republicana, Castillo Nájera hizo nuevas declaraciones sobre la participación de España en la solución del conflicto amazónico:

> España, y en particular sus representantes, Sres. Zulueta y Madariaga, ha tenido uno de los triunfos más grandes en su aspecto internacional al ver triunfante lo que con tanto ardor defendieron; esto es, la firma por los representantes de Colombia y Perú del acta dirimiendo sus diferencias y poniendo término a la guerra que de hecho empezaron los dos países. El mundo entero agradece, de seguro, esta intervención de los diplomáticos españoles, pues significa el triunfo del derecho y la justicia, que son los verdaderos triunfos morales.[171]

No obstante su solución coyuntural, Leticia fue considerada un triunfo contundente para la Sociedad de Naciones que Castillo Nájera apreció como "un caso excepcional de rapidez si se estiman las complicaciones de toda suerte a que tales conflictos dan lugar, y si se recuerda que el Consejo de la Sociedad de las Naciones trató el asunto por primera

---

169 L. V. Pérez Gil, *op. cit.*, p. 310.

170 Un duplicado del discurso puede consultarse en AHGE-SRE, III-479-5.

171 Alfonso Cernadas, "Una conversación con el presidente del Consejo de la Sociedad de las Naciones", *El Liberal*, Madrid, 9.VI.1933, ASDN, BAL, S 507, dossier 12 "Mexique 1933".

vez el 24 de enero para llegar a su solución exactamente cuatro meses después".[172] Aún era necesario esperar el resultado de las negociaciones en Brasil.

Luego de la conformación de la Comisión Administrativa de Leticia,[173] las actividades del Comité Consultivo prácticamente cesaron. En enero de 1934, casi ocho meses después de su última reunión, el Comité volvió a sesionar para elegir un sustituto de Lester en la dirigencia.[174] Como presidente del Comité Consultivo, Francisco Castillo Nájera planteó la intervención del Comité de Tres para que vigilara de manera permanente el asunto colombo-peruano, en virtud de que la delegación colombiana temía que la Sociedad se hubiera olvidado del conflicto amazónico después del envío de la Comisión Administrativa.[175] La desconfianza tenía fundamento, pues faltaba poco para que las funciones de la Comisión concluyeran y parecía que las negociaciones se habían estancado. En adelante, el trabajo de los comisionados de Ginebra consistiría en evitar que el Amazonas volviera a convertirse en el escenario de un conflicto armado.

En ese contexto, Perú gestionaría la prolongación de actividades de la Comisión Administrativa a fin de garantizar –de acuerdo con la resolución del Consejo de marzo de 1933– el estudio en Río "de todo interés legítimo de Perú", que el gobierno peruano, a fin de sacar algún provecho del conflicto, volvía a interpretar como la devolución del Trapecio de Leticia.[176] Colombia, por su parte, sostenía que la guerra había terminado y era sólo cuestión de esperar que concluyera el periodo de gobierno de la Comisión Administrativa para que pudiera recuperar Leticia. En suma, como lo expuso Castillo Nájera al Comité Consultivo, "todos los elementos del diferendo subsisten y el conflicto, a los ojos de una de las partes,

---

[172] "Comentario radiofónico del Dr. Francisco Castillo Nájera, representante de México y presidente del Consejo de la Sociedad de las Naciones, sobre la solución del conflicto entre Colombia y Perú", Ginebra, V.1933, AHGE-SRE, III-479-5.

[173] La comisión internacional que administraría Leticia fue integrada por tres países: Brasil, Estados Unidos y España, este último a petición de Perú y Colombia.

[174] Sean Lester había sido nombrado Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones en Dánzig.

[175] Teixidor a Walters, Ginebra, 2.XI.1933, ASDN, R 3630, 11/7860/3044; Walters a Castillo Nájera, es copia, Ginebra, 29.I.1934, AMAE, R 953, exp. 16.

[176] Société des Nations, "Procès-verbal de la 13ème réunion secrète du Comité Consultatif", Ginebra, 12.IV.1934, ASDN, R 3630, 11/3477/3044.

subsiste idénticamente, mientras que éste ha dejado de existir a los ojos de la otra".[177]

El Comité de Tres comentó a los demás comisionados sobre las adversidades que se presentaron durante las negociaciones de Río de Janeiro: habían iniciado con retraso, cuatro meses después de que la Comisión Administrativa llegara a Leticia; fueron suspendidas de noviembre a enero y se desarrollaban desordenadamente, pues las delegaciones discutían sobre distintos aspectos.[178] El Comité Consultivo volvió a ejercer presión sobre las partes con el propósito de obtener finalmente los resultados esperados en Ginebra.[179] A mediados de mayo Mello Franco, presidente de la Conferencia de Río, expresó que un acuerdo entre Colombia y Perú sería alcanzado antes del 23 de junio, fecha prevista para la entrega del Trapecio de Leticia a Colombia, "siempre que ninguno de los gobiernos interesados sintiese el apoyo de la Sociedad de las Naciones".[180] La petición del diplomático brasileño era pertinente, pues con frecuencia los representantes de Colombia y Perú visitaban a Castillo Nájera en la embajada de México en París, instándole a que en su calidad de presidente del Consejo y del Comité Consultivo pugnara porque el Consejo resolviera, bien devolver Leticia sin ningún contratiempo como condición indispensable para que Colombia permaneciera en la Conferencia de Río, o prorrogar el cargo (como lo solicitaba Perú) para que las negociaciones se desarrollaran favorablemente, evitando así el resurgimiento del conflicto armado.[181] Castillo Nájera decidió poner fin a ese tipo de gestiones:

---

177 *Idem.* Véase también Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, "El conflicto colombo-peruano y la SDN", París, 9.IV.1934, AHGE-SRE/AFCN, exp. 1010.

178 La delegación colombiana concedía más importancia a cuestiones como navegación, aduanas y cultura, mientras que la peruana insistía en la revisión del Tratado Salomón-Lozano y en recuperar el Trapecio a cambio de otros territorios. Société des Nations, "Procès-verbal de la 13ème réunion secrète du Comité Consultatif", Ginebra, 12.IV.1934, ASDN, R 3630, 11/3477/3044. Sobre estas negociaciones véase A. Reyes, *op. cit.*, pp. 152-155.

179 En ese sentido, el Comité facultó a Castillo Nájera para solicitar mayores detalles acerca de las negociaciones colombo-peruanas. *Idem.*

180 Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, "Arreglo colombo-peruano", París, 25.V.1934, AHGE-SRE, III-1834-3.

181 *Idem.* Véase también Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, "El conflicto colombo-peruano y la SDN", París, 9.IV.1934, AHGE-SRE/AFCN, exp. 1010.

> A los miembros de la delegación peruana les manifesté que la opinión de los juristas de la Sociedad y de la mayoría de los consejeros estaba conforme con la devolución del territorio [de Leticia] al gobierno colombiano. A la delegación colombiana le hice notar que aunque desde el punto de vista jurídico su posición fuera inatacable, el Consejo, según criterio de sus diversos componentes, no podía aceptar la responsabilidad de un conflicto armado.[182]

De acuerdo con la información confidencial que proporcionaban algunos de los comisionados, se sabía que pese a las amenazas ninguna de las partes deseaba francamente la guerra. Perú, en particular, sólo insistía en la prolongación de actividades de la Comisión esperando que el Consejo recomendara la revisión de límites.[183] Ambos países, en palabras del comisionado británico Anthony Eden, no hacían sino un "*bluff*".[184] El 24 de mayo de 1934, Mello Franco comunicó a los comisionados de Ginebra que los negociadores habían llegado "a un acuerdo completo y definitivo sobre las cuestiones que formaban el objeto de su reunión, habiéndose concluido el Protocolo principal y la Convención general que constituirá el estatuto jurídico de frontera entre los dos países".[185] Las autoridades brasileñas y colombianas reconocieron las gestiones del representante mexicano en Ginebra durante esa etapa delicada que acababa de concluir. "Los empeños pacifistas de la Sociedad de las Naciones –escribió Alfonso Reyes–, que tantos reveses han sufrido, se vieron así coronados de éxito en forma que conforta la moral de América y el mundo."[186] Un mes más tarde, el puerto de Leticia era entregado por la Comisión

---

182 Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, "Arreglo colombo-peruano", París, 25.V.1934, AHGE-SRE, III-1834-3.

183 Alfonso Reyes, embajador de México en Brasil, escribe a este respecto: "Las delegaciones colombiana y peruana a la Conferencia de Leticia han venido trabajando con gran lentitud y en medio de obstáculos que crean, para la peruana al menos, las continuas disidencias interiores. Los presidentes de las delegaciones hablan abiertamente de alquilar casas cuyo plazo mínimo de alquiler es un año, lo cual da en qué pensar, sobre todo si se considera que está próximo a cumplirse el término del mandato de la Liga de las Naciones, lo que podría dar lugar a incidentes en la región discutida". A. Reyes, *op. cit.*, p. 211.

184 Francisco Castillo Nájera a secretario de Relaciones Exteriores, "Arreglo colombo-peruano", París, 25.V.1934, AHGE-SRE, III-1834-3.

185 Société des Nations, "Procès-verbal de la 15ème réunion secrète du Comité Consultatif", Ginebra, 19.V.1934, ASDN, R 3630, 11/3477/3044. Sobre la conformación del protocolo y sus contenidos véase A. Reyes, *op. cit.*, pp. 156-161.

186 *Ibid.*, pp. 154 y 155.

Administrativa de la Sociedad de Naciones a las autoridades colombianas.[187] No obstante, se presentaron nuevos problemas en la etapa que precedería al intercambio de ratificaciones, por lo que el Comité Consultivo no fue disuelto inmediatamente.

De acuerdo con el artículo 9 del protocolo firmado en Río de Janeiro por los plenipotenciarios de Colombia y Perú, el canje de los instrumentos de ratificación debía tener lugar antes del 31 de diciembre de ese mismo año. Perú ratificó el protocolo dentro del plazo previsto, mas no así Colombia, que sólo había conseguido la aceptación de la Cámara baja. El Senado siguió rechazando el protocolo en sesiones extraordinarias, por lo que la presidencia de Colombia decidió prorrogar sus sesiones por tiempo indefinido hasta que se estimara que sería posible un desempate en las votaciones.[188]

Desairados por la decisión del gobierno a poner rápidamente fin a la campaña patriótica dejada en sus manos,[189] los conservadores saboteaban a los liberales con interminables debates sobre todo tipo de detalles en el acuerdo de Río.[190] Ante esa situación, el Comité Consultivo volvió a reunirse el 16 de enero de 1935 y, siguiendo las recomendaciones del Comité de Tres presidido por México, presionó en vano al Senado

---

[187] Société des Nations, "Acte de remise du Territoire de Leticia aux autorités colombiennes", ASDN, R 3623 11/12496/531. Véase Société des Nations, "Rapport final du Secrétaire de la Commission", ASDN, R 3633 11/14584/4332.ma.

[188] Raimundo Cuervo Sánchez, encargado de Negocios a. i. en Bogotá, a secretario de Relaciones Exteriores, "Política Internacional. Protocolo de Río de Janeiro", Bogotá, 9.III.1935, AHGE-SRE, III-537-11.

[189] Cuando la flota al mando de Vázquez Cobo estaba lista para atacar Leticia, el presidente Olaya Herrera ordenó prudentemente que se descartara el ataque a Leticia o a Iquitos, pues esto "sería la guerra internacional". A. Vázquez Cobo, *op. cit.*, p. 197. Para los conservadores, la campaña de Leticia tomó la forma de lo que se conoce como una operación de "suma cero", pues al no ejercer directamente el gobierno podían afiliarse a una posición maximalista sin asumir las consecuencias. Olaya Herrera sacó provecho de esta situación hasta que, como lo apunta Javier Guerrero Barón, Leticia se convirtió en "el eslabón más importante de una estrategia conservadora para la recuperación del poder: la victoria en la frontera era fundamental para un eventual triunfo militar o político". J. Guerrero Barón, *op. cit.*, p. 80. En este sentido, al privilegiar la vía diplomática, el gobierno de Olaya Herrera evitó que su antiguo opositor en las elecciones presidenciales se convirtiera en héroe nacional.

[190] Raimundo Cuervo Sánchez a secretario de Relaciones Exteriores, "Caso de Leticia: Discusión del Pacto de Río de Janeiro", Bogotá, 29.XII.1934, AHGE-SRE, III-537-11.

colombiano para lograr la ratificación.[191] El Ejecutivo de Colombia decidió clausurar el Congreso y someter el protocolo de Río a consideración de un nuevo Parlamento.[192] Afortunadamente, ese contratiempo en el proceso de ratificaciones no fue objeto de serias críticas por parte de la administración peruana,[193] la cual expresó a Ginebra su intención "de mantener la misma atmósfera de cordialidad y de confianza recíproca que ha sido uno de los resultados felices del Protocolo".[194]

Tras abordar el asunto ante la Comisión Internacional Mixta, cuya instalación había sido prevista por el protocolo bajo la dirección de Mello Franco, las partes acordaron prorrogar por un año más las negociaciones. Finalmente, el 27 de septiembre de 1935, los gobiernos de Colombia y Perú informaron a la Sociedad de Naciones que los instrumentos de ratificación habían sido intercambiados ese mismo día.[195] Por su parte, México, que ya se encontraba fuera del Consejo después de haber concluido el trienio para el que había sido electo, recibió con júbilo la noticia del fin definitivo del conflicto amazónico.[196]

El saldo positivo de la intervención de la Sociedad de Naciones y de México en dicho conflicto se debió en gran medida, tal como lo había estimado Castillo Nájera en mayo de 1933, a que

> En ninguna parte del continente americano se levantó la menor resistencia contra la intervención de la Sociedad. Puede afirmarse que sucedió precisamente lo contrario, pues de todas partes llegaron voces de aliento en favor de los esfuerzos que el Consejo realizaba. Ningún Estado de América opuso la menor objeción a la decidida injerencia de la Sociedad, y en esa actitud colectiva figuran los Estados Miembros de la Sociedad de las Naciones, así como

---

191 Société des Nations, "Procès-verbal de la 16ème réunion secrète du Comité Consultatif", Ginebra, 16.I.1935, ASDN, R 3630, 11/3477/3044.

192 Enrique Olaya Herrera, ministro de Asuntos Exteriores de Colombia, a Joseph Avenol, secretario general de la Sociedad de Naciones, Bogotá, 9.II.1935, ASDN, R 3623, 11/12496/531.

193 Véase legación de México en Lima a secretario de Relaciones Exteriores, "Informe especial reservado sobre política en relación con el Protocolo de Río de Janeiro y actitud de la legación", Lima, 12.XI.1935, AHGE-SRE, III-537-11.

194 Carlos Concha, ministro de Asuntos Exteriores de Perú, a Joseph Avenol, Lima, 25.II.1935, ASDN, R 3623, 11/12496/531.

195 ASDN, R 3623, 11/6738/531.

196 El cúmulo documental de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México para ese periodo en AHGE-SRE, III-537-11.



¶ La paz en el Chaco se logró sin que la organización o sus comisionados fueran objeto de reconocimiento, quizá porque la intervención de la Sociedad en general obstaculizó el curso de la guerra, haciéndola más difícil para los beligerantes y los involucrados indirectamente. Delegación cubana.

> algunos que no forman parte de ella [como] lo corrobora el hecho de que los gobiernos de los Estados Unidos de América y del Brasil, especialmente invitados, hayan intervenido en las deliberaciones del Comité Consultivo que el Consejo designó para seguir de cerca los acontecimientos y para facilitar el ejercicio de la misión que el [...] Pacto impone al Consejo.[197]

El balance final de este capítulo muestra un resultado negativo y otro positivo, que harían muy difícil determinar si México participó con éxito ante los conflictos interamericanos, pues la fama internacional que pudo haber ganado con el resultado de Leticia, bien podría contrarrestarlo la complicada situación en la que se encontró al fracasar la intervención de la Sociedad de Naciones en el Chaco. Sin embargo, si se considera la escasa y hasta incómoda influencia regional del México posrevolucionario, podría concluirse que poco o nada se puso en riesgo y que, por el contrario, México sumaba prestigio y respeto con su mediación en un espacio de interacción superior, propósito que lo había llevado en parte a ser integrante de la Sociedad de Naciones. A ese respecto puede decirse que el trato que dio la Sociedad a los conflictos del Chaco y Leticia fue definitivo para que el gobierno mexicano por fin se decidiera a permanecer en Ginebra, no sólo por el renombre que pudo haber obtenido, sino debido además a la probada perseverancia de la organización no obstante la interferencia de ciertos obstáculos en los asuntos americanos, algo que la administración de Lázaro Cárdenas habría de valorar cuidadosamente en su momento. No renunciar a la Sociedad, como lo expresaría Alberto J. Pani, significó que México se solidarizaba por ese solo hecho con la organización, ya no en la utópica misión de evitar la guerra, sino en la labor de hacerla "más difícil, menos frecuente y, también, menos desastrosa".[198]

---

[197] "Comentario radiofónico del Dr. Francisco Castillo Nájera, representante de México y presidente del Consejo de la Sociedad de las Naciones, sobre la solución del conflicto entre Colombia y Perú", Ginebra, V.1933. AHGE-SRE, III-479-5.

[198] Alberto J. Pani, "Algunas consideraciones sobre la Sociedad de las Naciones. Importancia de la Sociedad con relación a México. Anuncio del retiro de México", Ginebra, III.1933, AECT, serie 15, gaveta 93, leg. 2/2, 86, inv. 1777.

III PARTE



Introducción a la tercera parte

La crisis económica internacional de 1929 dio lugar a una versión ideológica de totalitarismo antiliberal que, al mediar la década de 1930, orientaría hacia propósitos de enorme riesgo a dos potencias de occidente. La capacidad de cambio del orden establecido en Versalles, había llegado a su límite ante la cada vez más amenazante exigencia de igualdad por parte de la principal potencia revisionista del periodo: Alemania. Asimismo Italia, una nación clave para el mantenimiento del *statu quo* europeo, victoriosa pero inconforme con la paz de 1919, emprendió una nueva campaña colonial en África que pondría a prueba uno de los principales recursos del sistema de seguridad colectiva: las sanciones estipuladas en el Pacto. Los desafíos italiano y alemán al orden establecido reflejarían, así, la crisis del sistema internacional de Versalles pese a haber realizado un trabajo arduo de consenso que pocos años antes había conducido a los Acuerdos de Locarno.

En el verano de 1939, el internacionalista inglés Edward Hallett Carr concluyó su estudio clásico sobre la crisis del sistema internacional de posguerra *The Twenty Years' Crisis: an Introduction to the Study of the International Relations*, una crítica rigurosa desde la perspectiva del realismo clásico, a un periodo inconfundible de la historia de las relaciones internacionales que estaba por concluir.[1] Los vínculos de poder subyacen, de acuerdo con Carr, a los principios utópicos no equilibrados con la realidad que regían el pensamiento internacional de esa etapa y ante los cuales las potencias discordantes mostraron una menor identificación conforme desarrollaban sus capacidades de fuerza. En ese contexto la

---

[1] Edward Hallett Carr, *The Twenty Years' Crisis: an Introduction to the Study of the International Relations*, Nueva York, Harper & Row, 1964. La edición española, con prólogo de Esther Barbé, en Catarata, 2004.

Sociedad de Naciones, cuyo Pacto representa la esencia que respalda el orden internacional, sería la instancia adecuada para que las potencias europeas pudieran resolver sus desacuerdos sin que corrieran el riesgo de una confrontación o que encontraran obstáculos a su proceder entre las delegaciones pequeñas y medianas. Jean-Baptiste Duroselle hace un excelente ejercicio de síntesis sobre este intervalo histórico de los vínculos mundiales:

> La faiblesse du système de paix de 1919-1939 fut donc de substituer à une réalité imparfaite une perfection irréelle. Tant que la prospérité économique dura et que régna l'optimisme, les apparences suffirent [...] Quand vint la tempête, provoquée par une crise économique sans précedent, la dure réalité apparut progressivement : la sécurité collective était impuissante face au cynisme et aux coups de force des totalitaires. C'est seulement le 15 mars 1939 que Neville Chamberlain découvrit qu'Hitler «n'était pas un gentleman».[2]

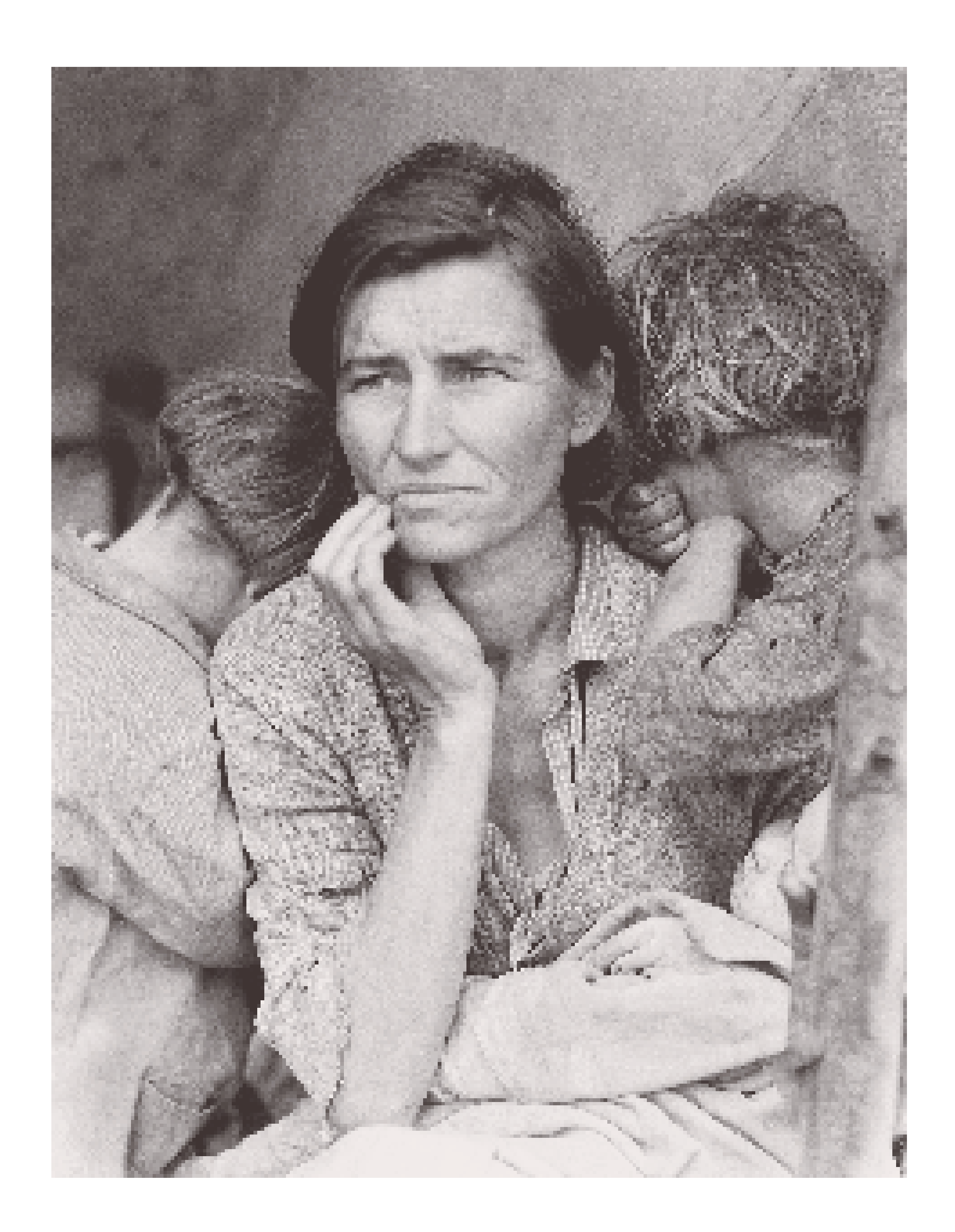
El conflicto italo-etíope, que se relata en el siguiente capítulo, fue motivo para que las principales potencias, Francia y Gran Bretaña, determinaran que la Sociedad de Naciones ya no debía participar en las reuniones que trataran sobre los problemas europeos. Esa limitación implicará para Ginebra, sencillamente, su inacción y, por consiguiente, su desprestigio. El mito de la seguridad colectiva empezará a generarse a partir de ese momento.[3]

Por su parte, la administración cardenista nunca pretendió asumir una política populista como defensor de las naciones o gobiernos que tendrían su ocaso en los años de crisis internacional. Si bien respaldará el Pacto y con ello se arriesgará a ser considerado un gobierno de acuerdo con el *statu quo*, realmente no tendrá motivos para oponerse a las exigencias de las potencias revisionistas. En ese sentido, buscará mantener una posición prudente, legalista, sin ir más allá de las acciones que pudieran acordarse con base en el Pacto. Eso le permitirá avanzar significativamente en su propósito de ganar respeto internacional. Así, en el caso del enfrentamiento italo-etíope, su desempeño favoreció más la defensa del Pacto que al

---

2 Jean-Baptiste Duroselle, *Itinéraires: idées, hommes et nations d'Occident (XIXe-XXe siècles)*, París, Publications de la Sorbonne, 1991, p. 53.

3 Véase George W. Egerton, "Great Britain and the League of Nations: collective security as myth and history", en *The League of Nations in retrospect: proceedings of the Symposium*, Berlín, De Gruyter, 1983, pp. 95-117.



¶ Fotografía de una familia de recolectores de chícharos en California. La fotografía fue tomada por Dorothea Lange para la Farm Security Administration, instancia creada por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos para asistir a campesinos pobres durante la Gran Depresión. *Migrant mother*, California, 1936.

país agredido. México, cabe repetirlo, no quería convertirse con sus intervenciones en un protector de las naciones débiles, su política en Ginebra era básicamente autodefensiva que no sólo seguía sujeta a cambios sino inclusive a retrocesos respecto al ideal de representante de la Sociedad de Naciones.

De ese modo puede entenderse el vigor con que la diplomacia mexicana, en contraste con los demás conflictos, actuaría en el asunto español contra la voluntad de la organización ginebrina. La defensa firme que emprendía la delegación mexicana por un gobierno amigo, como el español, no podía ser la misma que la concedida a otros países con los que resultaba difícil encontrar algún rasgo de identidad o con los que ni siquiera se mantenían relaciones diplomáticas. En ese sentido, como se verá en el capítulo séptimo de este trabajo, el gobierno cardenista exigiría para la República española que la controversia del conflicto peninsular se planteara en la Sociedad de Naciones y que cesara la política de no intervención sin que por ello tuviera que abstenerse de brindar acciones de apoyo material que, pese a su posterior revestimiento de legalidad, iban en contra de los postulados de la organización.

Desde esta perspectiva, los últimos casos de agresión internacional del nazismo, en aras de la unificación del pueblo alemán, merecerán una condena de parte del gobierno mexicano para ser coherente con su defensa del principio de autodeterminación de los pueblos. La importancia autodefensiva que concede México a ese principio explica en gran medida su posición en el caso de la anexión alemana de Austria. Como se podrá apreciar en el capítulo respectivo, lo que el gobierno cardenista defendería "realmente" no sería la autodeterminación del pueblo austriaco, que en buena medida aceptó la incorporación al Reich alemán, sino su propia autodeterminación y la de su espacio geográfico, esto es, para ir hasta el fondo del asunto, los recursos naturales de su territorio. Pese a su debilitamiento, la Sociedad de Naciones no perdería valor estratégico como tribuna internacional, de allí que resultara igualmente importante permanecer en ella y exigir su fortalecimiento. Después de la guerra en Etiopía, el Pacto y la Sociedad de Naciones sólo volverían a ser utilizados por las potencias del *statu quo* para analizar la situación de la invasión soviética de Finlandia. En ese caso, como se verá en el último capítulo de este trabajo, se procedería ideológicamente contra el comunismo, lo cual llevaría rápidamente a una solución desvinculada del problema, muy parecida a la de Manchuria. El gobierno mexicano, buscando actuar coherentemente una vez más, condenaría la agresión de la URSS, aunque no dejaría de manifestar su desacuerdo respecto del procedimiento de la Sociedad.



¶ La principal línea de tensión del periodo de entreguerras fue, con relativos altibajos, la difícil relación entre los defensores del orden diseñado en París y los países revisionistas del *statu quo* de posguerra. El revisionismo auspiciado por Berlín, agresivo y desafiante desde el acceso de Adolf Hitler al poder en enero de 1933, potenció al máximo esta problemática. Edificio de la Sociedad de Naciones, Ginebra. © Agence Rel.

En virtud de que la evolución diplomática del conflicto italo-etíope, tema que inicia la tercera parte de este trabajo, dependerá en gran medida de la posibilidad del rearme alemán, resulta imprescindible seguir su desarrollo hasta el momento en que se generó el problema africano. A partir del ingreso de Alemania en la Sociedad de Naciones (que fue uno de los principales resultados de los Acuerdos de Locarno de 1925), todos los gobiernos alemanes habían insistido en el revisionismo del Tratado de Versalles, pero los alarmantes efectos económicos y sociales de la crisis internacional vulneraron invariablemente las vías de la distensión y negociación. El triunfo del nacionalsocialismo con la llegada de Hitler a la Cancillería alemana en enero de 1933, fue una expresión de las exigencias cada vez más violentas del revisionismo para que Alemania dejara de figurar como una potencia de segundo rango en materia política y militar. Después de obtener la restitución plena de su soberanía, el nuevo gobierno alemán pretendía lograr la integración al Reich de todos los pueblos alemanes. En ese marco la Sociedad de Naciones, representación y garante institucional de la paz "dictada" en Versalles, era una instancia inviable para la consecución de esos objetivos.

En septiembre de 1932, Alemania abandonó por tres meses la Conferencia del Desarme hasta que le fue reconocida, aunque no plenamente, la igualdad de derechos en la materia, ocasión que aprovecharía Hitler de negociar con Inglaterra un plan para alcanzar la equidad militar en un plazo de cinco años, acuerdo que fue prohibido por el conjunto de las potencias aliadas europeas en tanto que Alemania no ofreciera todas las garantías de seguridad basadas en los tratados Versalles y Locarno. Hitler tomaría entonces la decisión de abandonar definitivamente la Conferencia del Desarme primero y cinco días después –el 19 de octubre de 1933– la Sociedad de Naciones, a fin de llevar a cabo sus propósitos de uso de la fuerza en violación de las cláusulas militares y territoriales de los acuerdos de paz.[4] El pretexto para dar un paso más en ese sentido –pues Alemania se rearmaba ya clandestinamente– vendría con la presentación pública de un plan británico que contemplaba el aumento de los efectivos militares y, principalmente, con la aprobación de una ley francesa

4 M. Marbeau, *op. cit.*, pp. 70-74. Henry Kissinger destaca el lado paradójico de esta medida: "El 14 de octubre de 1933 Alemania abandonó para siempre la Conferencia del Desarme, no por un desaire a Hitler, sino porque éste temió que se satisficieran las exigencias de paridad, frustrando así sus deseos de rearme ilimitado". Henry Kissinger, *La diplomacia*, México, FCE, 2000, p. 289.

en marzo de 1935 que estipulaba el servicio militar de dos años. Hitler anunciaría entonces el restablecimiento del servicio militar obligatorio y la ampliación del ejército alemán a 36 divisiones. Si bien Francia conseguiría que se pronunciara una condena a esos actos por parte del Consejo de la Sociedad de Naciones, en realidad ningún tipo de sanción llegó a aplicarse. Al margen de Ginebra, el "Frente de Stresa", constituido por Francia, Gran Bretaña e Italia, también había fracasado para evitar la materialización del revisionismo germano, en gran medida como resultado del entendimiento anglo-alemán. El rearme teutón sería prácticamente tolerado quizá porque no se sabía qué otra cosa hacer al respecto: "La Gran Bretaña aún no estaba dispuesta a abandonar la seguridad colectiva ni la Sociedad de Naciones, y Francia se había desalentado tanto que no podía resolverse a creer en sus premoniciones".[5]

En marzo de 1936, el Reich alemán tomó la decisión de remilitarizar la franja renana usando como pretexto la ratificación del tratado de alianza franco-soviético de febrero de 1936 que, junto con otros acuerdos franceses de defensa mutua con países del este de Europa, pretendía elevar un muro, realmente endeble, contra Alemania.

---

5 *Ibid.*, p. 291.

VI. México ante el conflicto italo-etíope

On s'engage, puis on voit.

El principal propósito de este capítulo es seguir de cerca el desempeño de la diplomacia mexicana en la Sociedad de Naciones ante la expansión colonial en África del fascismo italiano a finales de 1935. Como ya lo hemos referido, Etiopía configuraría el *test case* para la Sociedad de Naciones y el sistema de seguridad colectiva. Eso hace referencia, por un lado, a la capacidad de la Sociedad para aplicar las sanciones previstas en el Pacto y, por el otro, a su eficacia para contener la agresión internacional de una potencia. México no sólo estará en la posición de aceptar o no la imposición gradual de sanciones, el respeto mundial que ha ganado con su participación –aún no conclusa– en el Consejo de la Sociedad, lo presenta como un integrante al que pueden confiarse nuevas responsabilidades. La más importante de ellas será la dirección del comité de estudio para la eventual aplicación de un embargo petrolero a Italia. En la segunda parte de este capítulo se verá cómo el cumplimiento de esa sanción, junto con las declaraciones mexicanas de respaldo a la política de la Sociedad, suscitaría un nuevo debate interno entre sus representantes, sobre la conveniencia de seguir perteneciendo al organismo ginebrino. Etiopía definirá claramente la incompatibilidad de los intereses nacionales de los delegados de la Sociedad de Naciones con el empleo extraordinario del Pacto.

La construcción tardía de un imperio colonial

Ciertamente, Italia participó tarde y en condiciones desventajosas en el plan europeo de colonización africana a finales del siglo XIX.[1] Incluso protagonizó episodios vergonzosos cuando intentó invadir territorio etíope. Los guerreros que defendían las tierras del imperio de Menelik II triunfaron sobre las fuerzas expedicionarias italianas en la batalla de Adua de 1896, célebre por tratarse de la peor derrota sufrida por un Estado europeo en la historia colonial africana.[2] Italia debió conformarse con sus posesiones en Libia, Eritrea y Somalia, estas dos últimas próximas al imperio independiente que en 1931 gobernó el negus Haile Selassie. Resulta paradójico que en 1923 Italia apadrinara a Etiopía en su ingreso a la Sociedad de Naciones, para lo cual el país africano se comprometió a abolir la esclavitud en todas sus formas, así como el tráfico de personas por mar y tierra.[3] Sin embargo, cabe recordar un poco cuál fue el sentimiento italiano de insatisfacción respecto de los beneficios que obtuvo como vencedor aliado en la guerra de 1914. "Italy was disappointed at the Peace Conference", es la primera línea que se lee en relación con Italia en un memorándum que el Foreign Research and Press Service entregó en 1943 al gobierno británico para explicar el fracaso de la Sociedad de Naciones.[4] La "compensación equitativa" que esperaba Italia en África como pago a su contribución bélica con base en el Tratado de Londres de 1915 habría sido benéfica en el caso de que los territorios coloniales británicos y franceses se hubieran expandido mediante la derrota de sus enemigos, pero eso no fue así. El sistema de mandatos, inspirado en el principio de autodeterminación de los pueblos y administrado por la Sociedad de Naciones, truncó ese tipo de ambiciones. La "paz mutilada" se convirtió así

---

1 Serge Berstein y Pierre Milza, *Histoire du XXe siècle: la fin du monde européen, 1900-1945,* París, Hatier, 1996, p. 356.

2 Geoffrey Bruun, *La Europa del siglo XIX (1815-1914),* México, FCE, 2005, p. 173.

3 Véase a este respecto ASDN, R 1454, dossier "Admission of Ethiopia"; Antoinette Iaradola, "Ethiopia's Admission into the League of Nations: an Assessment of Motives", en *The International Journal of African Historical Studies,* vol. 8, núm. 4, 1975, pp. 601-622; Jean Allain, "Slavery and the League of Nations: Ethiopia as a Civilised Nation", en *Journal of the History of International Law,* vol. 8, Koninklijke Brill, 2006, pp. 213-244.

4 J. L. Brierly (integrante del Foreign Research and Press Service de la Gran Bretaña), "Memorandum on the Causes of the Failure of the League", Foreign Research and Press Service, Oxford, 11.I.1943, Archivos Nacionales del Reino Unido (en adelante ANRU), Archivos del Foreign Office (en adelante FO), 371/34513.

en la primera voz revisionista de parte de una potencia victoriosa, incluso antes del ascenso del fascismo en 1922, con lo cual episodios tan tempranos como el de Corfú[5] permitirían observar el poco aprecio italiano por la paz, representada por la Sociedad de Naciones. El fascismo siguió una evolución lenta hasta convertirse en dictadura totalitaria en la década de 1930 y estaba decidido a devolver su prestigio al pueblo italiano. La venganza por la derrota de Adua fue tomada en cuenta en 1932 en el plan de expansión del ministro de las colonias Emilio de Bono,[6] de cuyos preparativos se encargó Mussolini a partir de diciembre de 1934.[7] Entonces se definió claramente el propósito de destruir a las fuerzas armadas abisinias y de conquistar Etiopía.[8] Ese mismo año, Mussolini había colocado tropas en la frontera con Austria con la finalidad de disuadir a Alemania de brindar su apoyo a los nazis austriacos que habían atentado contra el Estado al asesinar a su canciller Engelbert Dollfuss. Con ello, Mussolini esperaba que Europa permaneciera en paz en tanto que él emprendería su campaña de intervención. "There was a long tradition of diplomatic agreement over the one remaining African state not under Western domination, a tradition entirely favorable to Italy."[9] Pese a que Gran Bretaña y Francia se propusieron fortalecer la Sociedad de Naciones como respuesta al restablecimiento en Alemania del servicio militar, Mussolini siguió adelante con sus planes de lo que esperaba, además de una inevitable protesta ginebrina, la posibilidad de hacer frente a las sanciones del Pacto. Aunque el riesgo era mayor, ese momento coyuntural debía aprovecharse. Tal como lo apunta Savarino Roggero,

> […] en el gobierno italiano se presentaba la exigencia de conseguir un "espacio vital" económico para asegurar el suministro de materias primas, allegarse áreas de colonización y conquistar el codiciado estatus de potencia imperial […] En África, el rincón oriental del continente –Etiopía–

---

[5] Véase el apartado "Intervención de la Sociedad en disputas internacionales", en el segundo capítulo de este trabajo.

[6] La planificación original de la conquista y su puesta en marcha en Emilio de Bono, *Anno XIIII: the Conquest of an Empire,* Londres, Cresset Press, 1937.

[7] Véase George W. Baer, *Test Case: Italy, Ethiopia and the League of Nations,* Stanford, Hoover Institution Press, 1976, pp. 12-19.

[8] G. W. Baer, "Leticia and Ethiopia…", *op. cit.,* p. 285.

[9] *Ibid.,* p. 1.



¶ La "paz mutilada" se convirtió en la primera voz revisionista de parte de una potencia victoriosa, incluso antes del ascenso del fascismo en 1922, con lo cual episodios tan tempranos como el de Corfú permitieron observar el poco aprecio italiano por la paz que representaba la Sociedad de Naciones. Primera delegación etíope, 28 de septiembre de 1923.

representaba una meta natural y una base posible para la creación de aquella *Mittelafrika*.[10]

El primer episodio de la crisis de Abisinia se produce finalmente el 5 de diciembre de 1934, cuando tropas etíopes se enfrentaron al ejército colonial del *Duce* en la zona de Ual Ual. Dicho incidente sería tomado como pretexto por Mussolini para concretar la conquista del imperio del negus Haile Selassie, vanagloriarse por ello y dar unidad geográfica a las posesiones coloniales con la finalidad de convertir a Italia en una potencia africana y mediterránea. Una fuerza de 200,000 hombres tomó posiciones en Eritrea y Somalia, esperando la orden para avanzar sobre territorio etíope en la que sería una apresurada campaña militar. Tal como lo esperaba Mussolini, el incidente de Ual Ual fue juzgado inicialmente como un problema colonial que podría resolverse con base en los procedimientos arbitrales indicados en el tratado italo-etíope de amistad de 1928, posibilidad que la diplomacia italiana rechazó insistentemente. Pese a los esfuerzos británicos de evitar la marcha de los italianos hacia Etiopía,[11] ésta se vio en la necesidad de apelar al Consejo de la Sociedad con base en el artículo 15 del Pacto para obligar a Italia a aceptar esa medida de solución. La diplomacia italiana accedió así a la instalación de una comisión mixta de arbitraje, pero sólo con la intención de neutralizar a la Sociedad de Naciones y permitir a Mussolini continuar con los preparativos de guerra. El Consejo determinó reunirse en septiembre a la espera de la sentencia de la comisión arbitral, sin embargo, tal como lo apunta Neila Hernández,

> Cuando el Consejo asumió mayor protagonismo en la búsqueda de una solución pacífica, la diplomacia italiana cambió de táctica de modo que, en el Memorándum presentado por [Pompeo] Aloisi al Consejo, en lugar de negarse a discutir la cuestión pasó a justificar la acción italiana, desprestigiar la legitimidad del gobierno etíope frente a las naciones civilizadas y juzgar humillante negociar con dicho gobierno en pie de igualdad.[12]

Francia y Gran Bretaña, con la aprobación de los demás consejeros, utilizaron una política dual para el tratamiento del conflicto en Ginebra,

---

[10] F. Savarino Roggero, *op. cit.,* p. 36.

[11] G. W. Baer, "Leticia and Ethiopia…", *op. cit.*, pp. 286 y 287.

[12] J. L. Neila Hernández, *La Sociedad…, op. cit.*, pp. 68 y 69.

privilegiando el recurso de conciliación –dentro y fuera de la Sociedad– como fin y el Pacto como medio de presión, con la intención de hacer el menor daño posible a su aliado europeo.[13] Así el Consejo creó, con algunos de sus integrantes, un comité especial dominado por Francia y Gran Bretaña con el propósito de establecer bases de conciliación con las que Italia estuviera de acuerdo. A partir de ese momento las potencias democráticas del Consejo plantearían, al margen de la Sociedad y de Etiopía, propuestas de arreglo en forma de concesiones territoriales para beneficiar a Italia.[14] No obstante, los planes de conquista del *Duce* siguieron su curso y empezaron a concretarse a partir del 3 de octubre de 1935 con la invasión del territorio etíope. Ginebra se convertiría en espacio de una importante batalla diplomática una vez que el Consejo de la Sociedad de Naciones determinó, el 7 de octubre, declarar agresora a la potencia europea.

México y los asuntos europeos: Etiopía como un incidente colonial

Con excepción de Etiopía, ningún otro delegado de la Sociedad de Naciones pensó que el incidente de Ual Ual de diciembre de 1934 pudiera obstaculizar en adelante el arreglo de las dificultades directamente entre las partes y bajo presión de las dos principales potencias coloniales en África. De hecho, muy pocos se habrían dado a la tarea de formular cualquier pronóstico pues, como se recordará, las diferencias entre Italia y Etiopía serían analizadas por una comisión arbitral, y el tema se mantenía separado del asunto alemán. Puesto que las peticiones de Etiopía para que la Sociedad interviniera eran ignoradas, en abril de 1935 el representante de México ante la Sociedad de Naciones, Marte R. Gómez,[15] que aún formaba parte de las reuniones del Consejo, solicitó instrucciones generales ante la remota posibilidad de que el problema fuera discutido por los consejeros en el

---

[13] G. W. Baer, *Test Case…, op. cit.*, p. 6.

[14] J. L. Neila Hernández, *La Sociedad…, op. cit.*, p. 69; G. W. Baer, "Leticia and Ethiopia…", *op. cit.*, p. 286.

[15] Marte R. Gómez fue nombrado ministro en Francia y representante de México ante la Sociedad de Naciones el 1 de enero de 1935. Presentó sus credenciales al gobierno francés hasta finales de febrero. Emilio Portes Gil (secretario de Relaciones Exteriores) a Marte R. Gómez, México, 1.I.1935, AHGE-SRE, 29-1-15. Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores (Emilio Portes Gil), París, 28.II.1935, reservado núm. 17 "Presentación de credenciales", AHGE-SRE, 29-1-15.

marco de la próxima reunión extraordinaria, convocada por Francia tras el restablecimiento en Alemania del servicio militar obligatorio.[16] En tal caso, Gómez fue autorizado para prestar su apoyo a Etiopía por elemental solidaridad con un país débil, pero no debía tomar la iniciativa.[17] Sin referirse concretamente al conflicto africano, el representante mexicano aprovechó su intervención en ese Consejo con la finalidad de recordar que las acciones de la Sociedad de Naciones para el mantenimiento de la paz habrían de hacerse siempre "sin distinciones de razas o de continentes", observación que, consideraba, debería incluirse en la resolución que votaría el Consejo respecto de la cuestión alemana.[18] La propuesta de adaptación mexicana fue apoyada "apenas por Argentina, decididamente por Chile y con toda energía por URSS", seguidas de "una serie de declaraciones negatorias particularmente significativas por parte de Inglaterra, Francia e Italia". Gómez explicaba sencilla y acertadamente la actitud de las potencias democráticas de la Sociedad de Naciones: "las Potencias que necesitan de momento el apoyo de Italia para hacerse respetar de Alemania, no vacilan en desviar la vista del problema de la paz en África para mejor entender el problema de la paz en Europa".[19]

Pese al entusiasmo de su representante en el Consejo, que finalmente se sumó a la condena a Alemania por contravenir el Tratado de Versalles, la Cancillería mexicana del gobierno cardenista –que dirigiría Emilio Portes Gil hasta producirse la ruptura con el callismo en junio de 1935–[20] consideró igualmente necesario hacer distinciones sobre los

---

16 Gómez a Relaciones, París, 8.IV.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

17 Relaciones a legación de México en París, México, 9.IV.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

18 La declaración de Marte R. Gómez en League of Nations, "Eighty-Fifth (Extraordinary) Session of the Council", en *Official Journal,* 16th Year, núm. 5, Ginebra, mayo de 1935, p. 560.

19 Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores (Emilio Portes Gil), "Informe rendido por el representante de México ante la SDN relativo a las labores del Consejo en su 85 sesión", Ginebra, 17.IV.1935, AHGE-SRE, III-495-1(I).

20 Esto, sin embargo, no haría una gran diferencia en lo que respecta a la actitud respetuosa e interesada hacia la Sociedad de Naciones, al tratarse de un canciller que tuvo un contacto directo con la organización. Tras el nombramiento de Portes Gil como secretario de Relaciones Exteriores, el correspondiente en México de la Sociedad de Naciones, Luis Sánchez Pontón, cuya labor permanente inició en julio de 1933, se entrevistó con él con la intención de medir el ánimo de la nueva Cancillería hacia la Sociedad de Naciones: "Puede hacer saber al Secretariado de la SDN que soy un devoto partidario de la institución. No olvido los

temas internacionales que eran de su incumbencia, separando aquellos que se derivaran de los acuerdos de paz de 1919.[21] La manera de hacerlo fue inadecuada, pues se desaprobaba públicamente la actitud de su representante; contradictoria, ya que el Estado mexicano había suscrito el Tratado de Versalles al integrarse a la Sociedad de Naciones; y opuesta a los propósitos universales perseguidos por el Pacto y la Sociedad de Naciones que decía respaldar. La evidente cautela de México acerca del asunto alemán, mereció una interesante crítica de parte del representante español en el país, Ramón María de Pujadas:

> Si por una parte Méjico reprueba en tesis general la transgresión de las obligaciones contenidas en los Tratados, porque juzga que el respeto de estos debe ser la base de las relaciones internacionales, por otra se reserva su opinión sobre los motivos que puedan originar una violación de los mismos. Es decir que Méjico sustenta una teoría, pero a renglón seguido admite excepciones a la misma, quiere decir que prevalecen los tratados, pero admite que existen razones para acelerar la marcha hacia la modificación de lo pactado. Este punto de vista lo sustenta motivado por la escasez de su potencia militar y ante el temor de que haya un tratado impuesto con el peso de las

---

honores de los que México fue objeto al ingresar en la Sociedad y me honra haber presidido su delegación. […] El gobierno actual continuará colaborando como lo ha venido haciendo en todas las actividades de la Sociedad en las que ve un espíritu fuerte de paz y de solución de los diferentes problemas internacionales…" Luis Sánchez Pontón a Julián Nogueira, México, 7.XII.1934, ASDN, R 5151, carpeta 1 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

21 La nota difundida por la agencia de noticias United Press fue la siguiente: "Former President Portes Gil gently reproved Marte Gomez today for him statement at Geneva on Wednesday condemning the violation of Treaty obligations from a general view point. 'However, México reserves her opinion on the causes that might originate a violation in any definitive case'. Señor Portes Gil said: 'In the cases under consideration Mexico has not expressed her views, since she is not connected with the particular circumstances leading to the signature of the Versailles Treaty. Mexico therefore cannot support any of the interested parties, with whom she maintains cordial amity and whose views she respects. When she entered the League of Nations, Mexico professed the aim of collaborating in behalf of world peace and does not wish that her presence at Geneva may be interpreted in any other way'". "Portes Gil objects to action at Geneva", *The New York Herald*, París, 20.IV.1935, en ASDN, S 510, dossier 9 "Mexique".

armas triunfantes a un vencido que debe firmar y allanarse a las condiciones del vencedor.[22]

Lo que entonces habría podido imaginarse De Pujadas es que en cuestión de meses el gobierno mexicano se involucraría, a pesar suyo, en contra de la agresión europea que sufriría España. En ese marco, la representación de México en Ginebra estimó que la controversia de Abisinia podría resolverse con base en las resoluciones adoptadas a finales de mayo, en una reunión del Consejo, dedicada casi por entero a esa problemática la cual, al menos formalmente, había dejado de ser considerada como un incidente colonial. La intransigencia diplomática italiana y la numerosa concentración de tropas y armamento en África, convencieron finalmente al gobierno británico de buscar la solución al conflicto mediante la Sociedad de Naciones, obligando así a Francia a maniobrar para que Mussolini llegara a un arreglo con Etiopía en la condición y tiempo indicados por el Consejo.[23] Como primer punto de su resolución del 25 de mayo, el Consejo notificaba el derecho de la Sociedad de Naciones para ocuparse del conflicto, lo que impidió la pretensión italiana de manejarlo como un asunto colonial. Asimismo, fueron rechazados sus alegatos con que obstaculizaba las negociaciones: la nacionalidad no etíope de los representantes de la contraparte[24] y que el mediador estudiara lo referente a fronteras y no se limitara únicamente al incidente de Ual Ual. Finalmente, la resolución fijaba una fecha –el 25 de julio– para la incorporación de un árbitro de la Sociedad en caso de que no se hubiera llegado a un acuerdo mediante la conciliación y el arbitraje, así como una fecha límite –el 25 de agosto– con el propósito de poner fin a ese procedimiento. Entonces el Consejo volvería a reunirse para permitir que la Sociedad de Naciones solucionara el conflicto.[25]

---

[22] Ramón María de Pujadas, encargado de Negocios, a ministro de Estado, México, 20.IV.1935, “Actitud de México ante la situación internacional”, AMAE, R 737, exp. 7.

[23] Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores (Emilio Portes Gil), reservado 40, “86 reunión del Consejo de la SDN”, París, 30.V.1935, AHGE-SRE, III-495-1 (I).

[24] Etiopía había contratado los servicios de dos reconocidos internacionalistas de la época, el francés Albert de la Pradelle y el estadounidense Pittman Benjamin Potter.

[25] Véase League of Nations, “Eighty-Sixth Session of the Council”, en *Official Journal,* 16th Year, núm. 6, Ginebra, junio de 1935, pp. 639-643.

Ese cambio de estrategia de parte de las potencias de la Sociedad de Naciones sirve para ilustrar uno de los aciertos respecto al tratamiento del conflicto en Ginebra, tal como lo destaca José Luis Neila Hernández: "La actitud de las grandes potencias democráticas del Consejo y las contradicciones intrínsecas entre la lealtad a los compromisos adquiridos en el Pacto y la defensa de sus intereses nacionales, mediatizaría el comportamiento de la Sociedad".[26]

Si bien Gómez informó con agrado que el Consejo había actuado positivamente en respuesta a las demandas de Etiopía, todo parecía "demasiado bueno para ser verdad".[27] Al cumplirse la primera fecha señalada por el Consejo, se rumoraba ya sobre la propuesta de establecer un protectorado sobre la zona etíope que fuera del interés de Italia, razón por la que el representante mexicano solicitaba instrucciones concretas en vísperas de la reunión del próximo Consejo.[28] Pese a que en junio de 1935, al confrontar decididamente al "Jefe Máximo", Cárdenas había conseguido remover a todos los partidarios de Calles en su gabinete, Portes Gil entre ellos, las instrucciones que recibiría Gómez –otro callista– de la Cancillería, encargada por unos meses a José Ángel Ceniceros, volverían a ser las de abstenerse ante los asuntos europeos, salvo que se presentara un caso de intervención en contra de las libertades etíopes.[29] Reunidas entre finales de julio y principios de agosto, Francia y Gran Bretaña trabajaron con la autorización del resto de los consejeros en un proyecto de resolución que fuera aceptable para las partes, sobre todo para Italia, a la que buscaría disuadirse mediante concesiones, en lo que sería prácticamente "un debate de grandes potencias". El resto de los consejeros, incluido Gómez conforme a los deseos del gobierno mexicano, esperaron como "representantes en receso" las resoluciones franco-británicas tan sólo para suscribirlas. Fueron dos y se esperaba que al menos consiguieran posponer las hostilidades. La primera expresaba el deseo de las partes de proseguir la conciliación y el arbitraje en los términos del Tratado de 1928 pero eliminaba, a petición del propio Mussolini, el compromiso de no recurrir a la fuerza en tanto se buscara un acuerdo; la segunda anunciaba

---

26 J. L. Neila Hernández, *La Sociedad..., op. cit.*, p. 68.

27 Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores (Emilio Portes Gil), reservado 40, "86 reunión del Consejo de la SDN", París, 30.V.1935, AHGE-SRE, III-495-1 (I).

28 Gómez a Relaciones, París, 19.VII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

29 Relaciones a legación de México en París, México, 22.VII.1935, 35-1-1 (III).

la reunión del Consejo el 4 de septiembre para analizar el estado de las relaciones italo-etíopes a fin de proponer soluciones. En cuanto a las partes, informaba Marte R. Gómez:

> Etiopía, como era de preverse, aceptó las resoluciones sin objeción. Sólo hizo ver que era consciente de la magnitud del sacrificio que se le exigía al poner fuera de debate la cuestión de fronteras e hizo ofrenda de ese mismo sacrificio a la causa de la paz en el mundo, que declaró poner por encima de cualquier otra consideración. Afirmó solemnemente, sin provocar declaración semejante de parte de Italia, que se conformaba de antemano con la resolución de los árbitros y que cumpliría fielmente la sentencia que éstos dictaran.[30]

México se prepararía para un retiro "airoso" del Consejo, no obstante su política abstencionista y supeditada a la de las potencias de la organización mantenida durante las últimas reuniones de ese grupo. En septiembre de 1935, el representante mexicano cumpliría con su responsabilidad como consejero para el que había sido electo en septiembre de 1932. Con tal propósito, pero sin tomar la iniciativa de culpar a Italia por el asunto etíope, Gómez era instruido para hacer una declaración final subrayando la actitud enérgica con que se había respondido a los casos de violación al Pacto "como hízolo caso Japón, Alemania y Paraguay".[31]

Gómez ofreció un buen discurso de despedida formulado desde un plano impersonal, con lo cual no volvería a ser amonestado por el gobierno mexicano. El discurso llamaba la atención sobre el problema abisinio, esperando que Italia no malinterpretara sus palabras; respaldaba el trabajo de conciliación hasta entonces desempeñado por Francia y Gran Bretaña, pero recordaba la existencia de otros recursos en el Pacto que en determinado caso podrían emplearse para poner fin a ese conflicto; siguiendo las instrucciones de la Cancillería, Gómez comentaba los casos en que la representación mexicana había protestado enérgicamente contra la violación del Pacto por tratarse del pilar de la seguridad colectiva la cual, agregaba, debía mantener su carácter universal; Gómez concluyó

---

30 Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores, reservado 52, "87 sesión (extraordinaria) del Consejo de la Sociedad de Naciones", París, 8.VIII.1935, AHGE-SRE, III-495-1(I).

31 Relaciones a legación de México en París, México, 28.VIII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

recordando la declaración americana del 3 de agosto que se oponía al reconocimiento de las soluciones o adquisiciones territoriales obtenidas mediante el uso de la fuerza.[32]

El discurso causó una impresión desfavorable en el gobierno italiano, que además de ordenar su censura, lo consideró una muestra de ingratitud, tal como el subsecretario de Negocios Extranjeros, Fulvio Suvich, lo hizo saber al embajador de México en Roma.[33] Por su parte, la Cancillería mexicana explicó a Suvich "que actitud México ante cuestión italo-etíope no responde sino a propósitos nuestro gobierno consolidar la paz que sin duda coinciden con los mismos que animan gobierno italiano con quien México cultiva relaciones franca amistad".[34] Fuera de ese inconveniente, el representante mexicano se retiró decorosamente del Consejo[35] para atender sólo actividades de la Asamblea, instancia que en los meses siguientes asumiría un papel sumamente relevante en lo que respecta al problema italo-etíope. Su elección inesperada a una de las vicepresidencias de la XVI Asamblea Ordinaria de septiembre de 1935, puede servirnos como indicador de la buena aceptación y confianza ganada por México entre los delegados de la Sociedad de Naciones, quienes representaban casi la totalidad de la comunidad internacional. Marte R. Gómez, cuya candidatura había sido propuesta espontáneamente por el grupo de países latinoamericanos, triunfaba por mayoría de votos sobre la enviada de la URSS, Aleksandra Kollontái.[36]

---

[32] El discurso se halla en el anexo 1 a este capítulo.

[33] Vasconcelos a Relaciones, Roma, 12.IX.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

[34] Relaciones a legación de México en Roma, México, 13.IX.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

[35] México escuchó diversas propuestas de reelección de parte de los delegados latinoamericanos, pero el gobierno mexicano determinó que sólo volvería a postularse en el caso de que el grupo de naciones latinoamericanas no lograra elegir previamente al país candidato, ante el riesgo de que América Latina perdiera un espacio en ese importante foro. La candidatura de Ecuador fue finalmente aceptada por dichos Estados y obtuvo la mayoría de la Asamblea para suceder a México en este puesto. Marte R. Gómez a subsecretario de Relaciones Exteriores, París, 6.VIII.1935, "Sucesión de México en el Consejo de la Sociedad de Naciones", AHGE-SRE, III-495-1 (I); subsecretario de Relaciones Exteriores a ministro de México en Francia, México, 4.IX.1935, AHGE-SRE, III-495-1 (I).

[36] Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores, México, reservado 92, Ginebra, 27.IX.1935, AHGE-SRE, III-489-5.

El ánimo sancionista

El 3 de octubre de 1935, Italia emprendió la conquista de Etiopía a partir de sus posiciones coloniales en Eritrea y Somalia. Ese mismo día el Consejo de la Sociedad declaró que Italia había violado el artículo 12 del Pacto al haber recurrido abiertamente a la guerra en contra de Etiopía. El Consejo siguió discutiendo la situación en tanto que las tropas italianas vengaban la derrota de Adua bombardeando durante dos días esa ciudad.[37] El 7 de octubre, el Consejo declaró que Italia había actuado en clara violación del artículo 12 del Pacto, que determina el agotamiento de las vías arbitral y judicial para que un Estado pueda entrar en guerra. Una declaración de ese tipo dejaba en libertad a los integrantes de la Sociedad para proceder a la aplicación de las sanciones previstas por el artículo 16.[38]

El receso de la XVI Asamblea concluyó el 9 de octubre, una vez que el Consejo resolvió imponer sanciones a Italia. Ahora correspondía a todos los delegados de la Sociedad pronunciarse a favor o en contra de las mismas, así como establecer un procedimiento para su aplicación en el caso de que fueran aprobadas. La Secretaría de Relaciones Exteriores consultó a ese respecto al presidente Lázaro Cárdenas –atento entonces a las últimas actividades conspirativas de Calles–, tras lo cual se instruyó a Marte R. Gómez para consentir en la aplicación del primer tipo de sanciones de carácter económico y financiero "esperando que con estas medidas extremas sea posible alcanzar la paz y lograr una solución del conflicto".[39] Ante la Asamblea, Gómez basó sus declaraciones en su discurso de despedida del Consejo:

> [...] Al asociarse a las conclusiones votadas por los Miembros del Consejo, México conserva la firme esperanza de que la acción colectiva de los Estados Miembros de la Sociedad de Naciones bastará para salvaguardar el Pacto

---

[37] Sobre los excesos y violación de las convenciones internacionales de guerra durante el conflicto italo-etíope véase Richard Pankhurst, "Italian Fascist War Crimes in Ethiopia: a History of their Discussion, from the League of Nations to the United Nations (1936-1949)", en *Northeast African Studies*, vol. 6, núms. 1 y 2 (New Series), 1999, pp. 83-140.

[38] Gómez a Relaciones, París, 5.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Gómez a Relaciones, París, 7.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Gómez a Relaciones, París, 8.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

[39] Relaciones a Gómez, México, 9.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

> y poner fin al conflicto que nos ocupa, si es posible por la vía de la conciliación, que deseamos por encima de todo lo más profundo de nuestros corazones. Mi Gobierno aprovecha esta ocasión para renovar el voto que ha expresado en esta tribuna en varias ocasiones: el cumplimiento de la justicia internacional y el no reconocimiento de los arreglos obtenidos por la fuerza son los únicos medios de afirmar la seguridad colectiva y de garantizar el prestigio moral de la Sociedad de Naciones.[40]

La Asamblea reunió a 54 integrantes que libremente se pronunciaron sobre la determinación del Consejo. Italia se defendió subrayando las debilidades etíopes, tales como la esclavitud presente en ese país, la falta de un poder central y el maltrato a los trabajadores; atacando a la propia Sociedad por seguir una política de "dos pesas y dos medias", en referencia a los casos de Manchuria y del Chaco; y por no adaptar el Pacto a la nueva realidad que marcaba la constante evolución de los pueblos, lo cual ponía límites a las "aspiraciones legítimas" italianas. Gómez abreviaba esa larga pero sumamente interesante toma de posiciones iniciales:

> Vinieron enseguida las declaraciones de Francia ("observará el Pacto, pero los deberes de la amistad la obligan a seguir buscando una solución conciliadora"), las de la Gran Bretaña ("por más doloroso que sea el deber de restablecer la paz, los miembros de la Liga no pueden eximirse de cumplir la palabra empeñada"), las de Suiza ("la neutralidad de Suiza le impide tomar parte en sanciones bélicas, pero colaborará en las sanciones de orden económico […] pues la fidelidad a los Tratados es un asunto que no se discute"), las de la URSS ("cumplimiento de las obligaciones contraídas sin excepción de ninguna especie") y las de Haití defendiendo vibrantemente el Pacto, en nombre de un pueblo de color y señalando el peligro de que, más tarde, algún Estado llegue a ser la Etiopía de otro. La actitud de México […] dictada por el deseo general de no herir inútilmente a Italia, y por ese espíritu de caballerosidad y de cortesía que debe reinar en las polémicas internacionales […] El delegado de Chile, diciendo que su Gobierno "examinará" las medidas provisionales que eventualmente sirvan a restablecer la paz; el de Venezuela esgrimiendo la doctrina de que "la paz obtenida por la coerción corre el peligro de agravar el conflicto y que, por lo tanto, hay que buscar un compromiso"; el de Uruguay, señalando las dificultades prácticas de su país para poner en ejecución el artículo 16, debido a la situación geográfica de su país y a la importante

---

40 Gómez a Relaciones, Ginebra, 10.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

> y benemérita colonia italiana [...] y el Delegado de Perú, hablando de la "necesidad de expansión demográfica de un gran pueblo joven", aunque en el fondo se asociaron a la declaración de los miembros del Consejo, produjeron la impresión, por la fraseología empleada, que trataban de disculpar a Italia y de anticipar una actitud pusilánime con respecto a las sanciones que el Pacto les obliga a imponer [...][41]

Con excepción de la propia Italia y de otras tres naciones que se solidarizaron plenamente con ella y sus actos –Albania, Hungría y Austria–, las demás declararon estar de acuerdo en términos generales con el juicio del Consejo y la necesidad de sancionar a Italia. Ciertamente, como lo destaca George Baer, "These were great days at Geneva".[42] Pero era sólo el comienzo de un proceso al que no pocos se sumaron siguiendo la tendencia general y sin estar plenamente convencidos de enfrentarse, aun colectivamente, a una potencia europea como lo era Italia en defensa de un país con el que casi nadie mantenía relaciones de ningún tipo. Esa lectura, cuya perspectiva es la del interés nacional, terminaría por imponerse en muchas cancillerías conforme transcurrieron los siguientes meses.

Antes de volver a entrar en receso, el presidente de la XVI Asamblea sometió a su aprobación un texto "haciendo votos" porque los delegados de la Sociedad constituyeran un comité integrado por un representante de cada país "a fin de estudiar y facilitar la coordinación de las medidas que los Estados traten de tomar en cumplimiento del artículo 16 del Pacto". Ese comité, como se explicó claramente, no podía considerarse emanado de la Asamblea, pues sus resoluciones exigían la aprobación unánime de sus integrantes. Se daba por hecho que Albania, Austria o Hungría cuestionarían cualquier resolución relacionada con las sanciones, por lo que el llamado Comité de Coordinación sería "una reunión de los miembros de la Sociedad a fin de estudiar en común las medidas que convenga tomar".[43] Sesionó por primera vez el 11 de octubre, eligió al representante de Portugal, Augusto de Vasconcellos, como su presidente y posteriormente creó un pequeño comité restringido de auxilio que originalmente contó con 16 integrantes, únicamente Argentina por parte de los socios

---

41 Marte R. Gómez a subsecretario encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, París, 28.X.1935, reservado 95 "SDN", AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

42 G. W. Baer, *Test Case..., op. cit.*, p. 6.

43 Marte R. Gómez a subsecretario encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, París, 28.X.1935, reservado 95 "SDN", AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

americanos.[44] Con la incorporación de Portugal en tanto que presidente del Comité de Coordinación, sumaron 17, y finalmente 18 con una invitación especial a México,[45] al tratarse de un país productor de petróleo y a fin de contar con otra "tendencia" distinta a la argentina.[46] Tal como lo informó Gómez:

> Nuestra presencia fue justificada por la importancia de nuestro país como productor de petróleo (así se le explicó oficialmente al representante de Suiza que sin oponerse a nuestro ingreso pidió aclaraciones con respecto a él), pero obedeció en realidad al deseo de equilibrar la opinión argentina que venía evolucionando a favor de Italia con gran disgusto de la Delegación Británica y de todos los partidarios de la aplicación estricta del Pacto.[47]

El Comité de los 18 se ocuparía, en un primer momento, de estudiar y preparar una aplicación eficiente de las sanciones de tipo financiero y económico.[48] La recomendación de Gómez a su gobierno fue la de apoyar la decisión de la mayoría.[49]

---

44 Gómez a Relaciones, París, 11.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

45 Presidente del Comité de los XVII a M. R. Gómez, Ginebra, 12.X.1935, ASDN, R 3670, dossier 20365. La aceptación de México: Marte R. Gómez al secretario general de la SDN, París, 12.X.1935, ASDN, R 3670, dossier 20365. Véase también Société des Nations: Comité des dix-huit, "Procès-verbal provisoire de la deuxième séance", Ginebra, 12.X.1935, ASDN, R 3565, dossier 20307.

46 Fue el funcionario uruguayo Julián Nogueira quien gestionó e insistió ante el secretario general, Joseph Avenol, y el director de la sección política, Francis P. Walters, en que se incorporara a México en el Comité restringido ante la "sola tendencia" que representaba Argentina. Julián Nogueira a Walters, Ginebra, 12.X.1935, ASDN, R 3666, dossier 20249.

47 Marte R. Gómez a subsecretario encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, París, 22.X.1935, reservado núm. 94 "ASN", AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

48 Las actas oficiales de los trabajos del Comité de Coordinación y los subcomités emanados de él durante su primera sesión: Comité de Coordination, Comité des dix-huit et sous-comités, "Procès-verbaux de la première session (du 11 au 19 octobre 1935)", suplemento especial núm. 145, Ginebra, 1935, ASDN, R 3666, dossier 20313.

49 Gómez a Relaciones, París, 13.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

Actuación de México en el Comité de los 18

Durante el primer semestre de 1935, las exportaciones directas a Italia por parte de México registraban cantidades considerables respecto al plomo, zinc, arsénico y asfalto de acuerdo con los últimos informes recabados por la Cancillería hasta el 19 de octubre de 1935.[50] Pese a que el volumen de productos era considerable y de que necesariamente las relaciones comerciales y políticas con Italia[51] se verían afectadas, el gobierno mexicano aprobó la aplicación de sanciones en la fecha que así lo conviniera el Comité de Coordinación.[52] En contraposición a Argentina, México representaría ciertamente la "tendencia" latinoamericana que respaldaba una aplicación estricta del Pacto, lo cual dio lugar a roces inevitables entre sus representantes en el Comité de los 18. Uno de ésos tuvo lugar al conformarse las listas de artículos prohibidos que Italia podría requerir para continuar con la guerra. El representante argentino no sólo hablaría de las dificultades de orden constitucional que se generarían en su país al intentar limitar las libertades comerciales considerando, sobre todo, el malestar que ello produciría entre la numerosa y próspera colonia italiana, sino que "terminó diciendo que sus objeciones las formulaba en representación de 'la mayor parte de los países de la América latina'". Gómez aclararía enseguida "que México no estaba comprendido entre los países mencionados por Argentina", rectificando el argumento de Ruiz

---

50 Plomo, 5,393,602 kg con un valor en pesos mexicanos de $1,523,971.00; zinc, 769,459 kg con un valor de $246,224.00; arsénico, 121,739 kg valuados en $34,086.00; petróleo, 79 metros cúbicos con un valor de $2,147.00; asfalto, entre enero y agosto, 18,820 toneladas valuadas en $1,195,259.00. Esto hacía un total de $3,001,687.00. Relaciones a delegación de México en Ginebra, México, 19.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

51 Aunque las importaciones italianas superaban a las mexicanas, el intercambio entre ambos países, advierte Savarino Roggero, "nunca rebasó un papel relativamente secundario para ambos países". En 1934, México e Italia habían firmado un acuerdo arancelario preferencial, a lo cual habría que agregar el status de nación más favorecida concedido por México a Italia. El conflicto de Etiopía, junto con los resultados de orden económico, determinaron que la renovación de este tipo de tratos ni siquiera fuera planteada. F. E. Schuler, *op. cit.*, pp. 53 y 54; F. Savarino Roggero, *op. cit.*, pp. 135, 138 y 139. Este último, el estudio más completo de la relación bilateral México-Italia durante el periodo de entreguerras.

52 Relaciones a delegación de México en Ginebra, México, 21.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

Guiñazú.[53] Sin incurrir en ninguna exageración, Marte R. Gómez informaría

> Mi intervención sirvió mucho para el efecto de no dejar la impresión de que nuestro Continente se oponía a la aplicación de las sanciones y por ese motivo tuvo un valor político y de oportunidad que me valió numerosas felicitaciones. El tema suscitado por la declaración a que aludo tuvo repercusiones de consideración, puesto que en la siguiente sesión, Canadá, la Unión de Sudáfrica y la URSS, lanzaron ataques a fondo contra Argentina, que se batió en retirada y presentó una segunda tesis en que ya sólo se trató de las dificultades de carácter constitucional que se pueden presentar en la práctica con motivo del régimen constitucional argentino.[54]

El incidente argentino sirvió para determinar inmediatamente el tipo de penalidad que pronto se aprobaría, pues un pequeño comité de juristas dictaminó –con el consentimiento de Argentina– que el Pacto ligaba a todos los Estados integrantes de la Sociedad de Naciones y que en todo caso correspondía a éstos emprender las iniciativas necesarias con la finalidad de hacer cumplir los acuerdos que fueran adoptados en materia de sanciones.[55]

El Comité de los 18 se daría a la tarea de enlistar los productos que Italia requería para sustentar su guerra, con el propósito de negarle la compra. De acuerdo con las estimaciones de los comisionados, basadas en la información internacional recopilada para tal efecto, una serie de artículos, los de la llamada "lista 1", podían prohibirse con la certeza de que esa acción daría un buen resultado. En la "lista 2" figuraron otros productos cuyo control eficiente sólo podría determinarse en tanto que los principales países no afiliados a la Sociedad de Naciones –Estados Unidos, Alemania, Japón y Brasil– dieran muestras de cuál sería su actitud con respecto al embargo.[56] Evidentemente cualquier país, inclusive los de la

---

53 Véase Société des Nations: Comité des dix-huit, "Procès-verbal provisoire de la troisième séance", Ginebra, 14.X.1935, ASDN, R 3565, dossier 20307.

54 Marte R. Gómez a subsecretario encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, París, 22.X.1935, reservado núm. 94 "ASN", AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

55 *Idem.*

56 Carbón, petróleo, cobre y algodón en tanto que materias primas, autotransportes y "máquinas-útiles de la serie de productos manufacturados", fueron enumerados en la lista 2 hasta que no se contara con la información indispensable para justificar su embargo. El representante mexicano planteó en esas primeras

Sociedad de Naciones que no estaban obligados sino moralmente para hacer cumplir las sanciones, podía convertirse en un *free rider* y sacar provecho del sacrificio de los otros, de allí que fuera necesario preparar cuidadosamente la ampliación del embargo. A ese respecto, la seguridad colectiva contemplaba igualmente una "solidaridad colectiva" con los países que aplicarían las sanciones mediante un convenio de apoyo mutuo "para reducir al mínimo las pérdidas o los inconvenientes que puedan resultar". Un subcomité con esa tarea fue igualmente integrado,[57] así que teóricamente todo estaba contemplado para no fallar.

A propuesta de Gran Bretaña, el Comité de los 18 estudió durante la primera etapa de los trabajos la suspensión de toda clase de compras a Italia, a fin de propiciar una disminución de sus divisas. La proposición fue revisada por el Subcomité Económico[58] y finalmente aceptada por el Comité de Coordinación pese a las abstenciones de Albania, Austria y Hungría. Esa prohibición sobre las importaciones cultivadas, producidas o manufacturadas en Italia o sus colonias no eximía los contratos en vías de ejecución. Como en todos los demás casos, los gobiernos deberían informar al Comité de Coordinación, antes de vencer un plazo determinado, cuándo estarían dispuestos a hacer efectivas las prohibiciones concretas para poder fijar así una fecha de participación común. Básicamente se dispusieron cuatro diferentes prohibiciones: en primer lugar, la exportación a Italia de armas, municiones y material de guerra; en segundo lugar, el otorgamiento de créditos bancarios o de cualquiera otra naturaleza destinados directa o indirectamente al gobierno italiano; en tercer lugar, las importaciones de productos italianos a fin de hacer escasear las divisas de este país; y, por último, respecto de la exportación de los siguientes: bestias de carga, caucho, minerales, aleaciones y desperdicios de hierro, aluminio, bauxita, cromo, manganeso, níquel, titanio,

---

sesiones la posibilidad de incluir el zinc, empleado comúnmente para el galvanizado del acero, considerando las altas ventas a Italia de ese metal en los últimos meses. Aunque el zinc no fue embargado, la propuesta de México, al tratarse de uno de los proveedores a Italia del mismo, fue bien vista por el resto de los comisionados. *Idem.*

57 El Subcomité de Ayuda Mutua fue conformado por Gran Bretaña, Francia, URSS, Polonia, España, Yugoslavia, Sudáfrica, Grecia, México y Rumania.

58 Este Subcomité lo integraban Gran Bretaña, Francia, URSS, Polonia, España, Canadá, Holanda, Suecia, Suiza, Argentina, Bélgica, Turquía y Rumania. Véase Société des Nations: Comité des dix-huit, "Procès-verbal provisoire de la quatrième séance", Ginebra, 14.X.1935, ASDN, R 3565, dossier 20307.

tungsteno, vanadio y estaño.[59] La última proposición del Comité de Coordinación, emanada del Subcomité Especial de Apoyo Mutuo, tenía justo ese carácter compensatorio.[60]

Para poner fin a la primera fase de sus trabajos, el 19 de octubre de 1935 el presidente del Comité de Coordinación fue autorizado para informar a los Estados no integrantes de la Sociedad de Naciones, sobre las acciones convenidas en Ginebra y solicitar que comunicaran las normas que, por su parte, estarían dispuestos a aplicar en apoyo a tales medidas colectivas. "De las respuestas que se reciban –señalaba Gómez– sigue dependiendo en gran parte, la eficacia de las sanciones. Adoptadas éstas por los Estados Unidos de Norte América, por ejemplo, el rigor se duplicaría prácticamente. Unida Alemania, a Italia no le quedaría más recurso que doblar las manos."[61] En espera de las nuevas respuestas de parte de todos los gobiernos, el Comité de los 18 permaneció en receso durante una semana, para volver a reunirse el 31 de octubre.

El gobierno mexicano fue cumpliendo con los compromisos derivados del Pacto para hacer frente a ese asunto, de acuerdo con las medidas señaladas por los comités autorizados para ello. "El señor Presidente –comunicaba Ceniceros– ha mantenido su criterio de que una actitud franca y leal, sin reservas, tendiente a establecer un precedente que más tarde pueda ser invocado, compensa los sacrificios que la aplicación de las sanciones imponen."[62] En contraste, la actitud de los tres latinoamericanos del Consejo (Chile, Argentina y Ecuador) era la de emprender gestiones para propiciar la suspensión de las sanciones y dejar a Francia como mediador único.[63] En respuesta a la consulta del presidente del Comité de Coordinación, el secretario de Estado Cordell Hull señalaba que su gobierno seguía una política propia de neutralidad –una Ley de Neutralidad aprobada por su Congreso había prohibido todos los embarques de armas, municiones e implementos de guerra a los beligerantes–, pero

---

59 Vicente Estrada Cajigal a Marte R. Gómez, Ginebra, 27.XI.1935, "Decretos aplicando sanciones a Italia", AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

60 Véase *idem*.

61 Marte R. Gómez a subsecretario encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, París, 22.X.1935, reservado núm. 94 "ASN", AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

62 José Ángel Ceniceros (subsecretario encargado del Despacho) a ministro de México en Francia, México, 18.XI.1935, "Sanciones decretadas en contra de Italia", AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

63 Vasconcelos a Relaciones, Roma, 22.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

también se declaraba que Estados Unidos veía con interés y simpatía las medidas de la organización para acortar la guerra.[64] A fin de respaldar moralmente a Ginebra, el presidente Roosevelt se dirigió el 5 de octubre a los ciudadanos estadounidenses instándolos a no intensificar sus actividades comerciales con los beligerantes con el afán de obtener ganancias excepcionales a costa de la prolongación de una guerra.[65] Cinco días más tarde, Hull advirtió que quien llevara a cabo cualquier transacción con los contendientes lo haría bajo su propio riesgo.[66] De acuerdo con la apreciación del embajador de México en Estados Unidos y exconsejero de la Sociedad, Francisco Castillo Nájera:

> De hecho, al hacer la declaración anterior, el Presidente Roosevelt viene a colocarse en cierta forma al lado de los países que aplicarán las sanciones decretadas por la Liga de las Naciones, aunque también es cierto que de acuerdo con la legislación de este país no podrá aplicarse ninguna pena a los comerciantes que trafiquen con los beligerantes en artículos que no constituyan armamento.[67]

El 30 de octubre, Lázaro Cárdenas fue investido con los poderes necesarios para expedir los decretos de sanción, los cuales firmó sin reservas ese mismo día en espera de que el Comité de Coordinación fijara una fecha con la finalidad de publicarlos en el *Diario Oficial de la Federación*.[68] El Comité de Coordinación autorizó, en su segundo periodo de sesiones, que las sanciones fueran aplicadas a partir del 1 de octubre, con excepción de una relativa a las importaciones italianas en razón de

---

[64] Francisco Castillo Nájera (embajador en Estados Unidos) a subsecretario de Relaciones Exteriores encargado del Despacho, Washington, 29.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

[65] Marte R. Gómez a subsecretario de Relaciones Exteriores encargado del Despacho, París, 7.XI.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

[66] Francisco Castillo Nájera a subsecretario de Relaciones Exteriores encargado del Despacho, Washington, 6.XI.1935, "Neutralidad de los Estados Unidos en el conflicto italo-etíope", AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

[67] *Idem*.

[68] Relaciones a delegación de México, México, 31.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III). Los decretos sobre prohibición a las exportaciones de los artículos señalados por el Comité de Coordinación; la prohibición al otorgamiento de créditos o préstamos directos o indirectos al gobierno italiano; y la prohibición a la exportación con destino a Italia de armas, municiones y material de guerra fueron publicados en el *Diario Oficial* el 7 de noviembre de 1935 (t. XCIII, núm. 6, pp. 101-105).

que afectaba algunos acuerdos bilaterales de canje (*clearing*) con algunos países, pero que finalmente entró en vigor el día 18.[69] Una serie de manifestaciones políticas –dentro las cámaras– y colectivas –de masas– contra el fascismo respaldaron la decisión del gobierno cardenista, no sin que se incurriera en exageraciones, como la de sumar a las protestas de las organizaciones obreras a más de diez mil estudiantes de primaria de la ciudad de México.[70]

Antes de dar por terminado su segundo periodo de sesiones, Canadá pidió al Comité de Coordinación que considerara el embargo de otros productos de la "lista 2": petróleo, acero, carbón y coque, vista la actitud positiva de Estados Unidos respecto de las acciones de Ginebra.[71] La solicitud fue turnada al Comité de los 18, el cual consideró que esos productos y sus derivados podrían anotarse en la lista de embargo una vez que se probara la factibilidad y eficacia de tales medidas.[72]

> En otras palabras –informaba la delegación de México en Ginebra–, cuando los países productores, que no son Miembros de la Liga, estén dispuestos a tomar las medidas necesarias para impedir la exportación de estos productos con destino a Italia. El resultado de los sondeos, de ser afirmativo, permitirá al Comité de los 18 fijar la fecha en que se imponga este embargo.[73]

Se esperaba que el Comité de Coordinación tratara el asunto del petróleo una vez concluido el breve periodo de evaluación de las medidas de embargo. En ese intervalo la diplomacia franco-británica intensificó sus conversaciones directas con Italia debido a que fue aprobado el bloqueo del

---

[69] Las actas oficiales correspondientes a los trabajos del Comité de Coordinación durante su segunda sesión entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre: Comité de Coordination, "Procès-verbal de la deuxième session (du 31 octobre au 2 novembre 1935)", No officiel: Comité de Coordination 100, Ginebra, 15.XI.1935, ASDN, R 3666, dossier 20313.

[70] Luis Sánchez Pontón al secretario general, México, 25.IX.1935; Luis Sánchez Pontón al secretario general, México, 30.XI.1935, ASDN, R 5151, carpeta 1 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

[71] Gómez a Relaciones, Ginebra, 2.XI.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

[72] Estrada Cajigal (integrante de la delegación de México a la Sociedad de Naciones) a Marte R. Gómez, Ginebra, 6.XI.1935, "Conflicto Italia-Etiopía: aplicación sanciones", AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

[73] *Idem.*

hidrocarburo, con la consecuente amenaza de Mussolini de romper con el frente aliado en Europa. El Plan Hoare-Laval, cuya historia es bastante conocida, se formuló en ese momento. Había sido diseñado en privado por el secretario de Exteriores inglés Samuel Hoare y el primer ministro francés Pierre Laval, y fue dado a conocer al público por la prensa francesa el 13 de diciembre de 1935. Además que el proyecto fracasaba, generó crisis políticas tan importantes en esos países, que obligaron a la renuncia de ambos ministros. El Plan contemplaba importantes concesiones territoriales etíopes y garantizaba la influencia económica italiana en la mitad norte de ese país, ofrecimientos que Mussolini estaba dispuesto a aceptar. El Plan Hoare-Laval fue, en palabras de Francisco Quintana, "el último intento anglo-francés (frustrado por la presión de la opinión pública) de zafarse del conflicto […] en contra de los principios del Pacto".[74] El gobierno cardenista, que prácticamente había recuperado ya el poder que desde 1928 Calles debilitó dañando la institución presidencial, definió tempranamente una postura en relación con la anunciada propuesta franco-británica y con el embargo petrolero:

> […] si decretase embargo petróleo México lo adoptará. Respecto proposición franco-británica si esta refiriese aplazamiento embargo vote en contra si otros países lo hacen igual sentido. Caso dicha proposición refiérase fórmula para arreglo total asunto y no es aceptada libremente por Etiopía vote contra fundándose actitud México cumplimiento fiel Pacto.[75]

En el marco de la crisis Hoare-Laval, Marte R. Gómez hizo una declaración importante ante el Comité de los 18:

> […] Mi país no conoce el proyecto de proposiciones de paz adoptado como base de discusión por Francia y la Gran Bretaña, pero después de las declaraciones hechas por el presidente Laval y por el ministro Eden, tiene la seguridad de que las versiones publicadas por la prensa van más allá de la realidad. Para conseguir una paz duradera, como nosotros la concebimos y como la concibe el Pacto, hay que prever una solución equitativa –equitativa aun para el Estado en ruptura del Pacto– pero equitativa sobre todo para la

---

[74] Francisco Quintana Navarro, *España en Europa, 1931-1936: del compromiso por la paz a la huida de la guerra,* Madrid, Nerea, 1993, p. 295.

[75] Relaciones a delegación de México en Ginebra, México, 11.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

> víctima de la agresión, porque una solución que no sea aceptada libremente por Etiopía nos parece incompatible con el espíritu del Pacto. […][76]

La declaración mexicana, que se ajustaba a un cumplimiento íntegro del Pacto, fue bien recibida y seguida por las de otros comisionados que igualmente defendieron una solución del problema con base en lo previsto por la Sociedad, rechazando así, paralelamente con los parlamentos inglés y francés, un arreglo inequitativo del conflicto.[77] Agencias de noticias, como la United Press, difundieron ampliamente el contenido y propósito del discurso de Gómez ante el Comité de los 18.[78]

Lo cierto es que esta crisis sí tuvo efectos negativos entre los socios latinoamericanos, especialmente en los más pequeños, que aprovecharían la ocasión para expresar su desánimo y una menor confianza en la Sociedad de Naciones, a fin de no tener que declarar sin rodeos que ya no querían continuar sancionando a Italia. Así, un habitante de Westfalia del Rin, gracias a la cobertura informativa de United Press, podía enterarse por el diario local del desencanto manifestado por algunos ministros latinoamericanos adscritos a Washington:

> […] En los círculos diplomáticos se hace referencia a que los Estados débiles en fuerza militar tienen la impresión de que poco ganarán si continúan siendo miembros de una Corporación Internacional que ha demostrado ser impotente y no está resuelta a asumir una actitud decidida contra un agresor. Los Estados pequeños poco o nada podrán esperar de una Corporación sometida exclusivamente a la influencia de las grandes potencias.[79]

---

76 Société des Nations: Comité des dix-huit, “Procès-verbal provisoire de la deuxième séance”, Ginebra, 13.XII.1935, ASDN, R 3665, dossier 20307; también en “Libro Blanco”, AHGE-SRE, III-2470-4.

77 Juan Teixidor Sánchez a ministro de Estado, Ginebra, 16.II.1935, “Remite actas segunda reunión Comité XVIII”, AMAE, R 828, exp. 7; Gómez a Relaciones, Ginebra, 13.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Gómez a Relaciones, Ginebra, 14.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

78 “Respeto mejicano al Convenant de la Liga”, *La Prensa,* Lima, 16.XII.1935. Sobre la reproducción del discurso en diarios europeos y norteamericanos, Gómez a Relaciones, París, 16.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Leopoldo Ortiz Liebich Ruiz (ministro en Alemania y Holanda) a secretario de Relaciones Exteriores, Berlín, 24.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Estrada Cajigal a Marte R. Gómez, Ginebra, 21.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (VIII).

79 “¿Los sudamericanos amenazan con egresar de la Liga?”, en *Essen*, Westfalia del Rin, 17.XII.1935, en AHGE-SRE, 35-1-1 (III).



¶ El sistema de seguridad colectiva se vio inevitablemente debilitado al hacerse público el Plan Hoare-Laval. Ante el resurgimiento de la vieja práctica diplomática, las naciones sancionadoras dudaron de la efectividad de los procedimientos colectivos coordinados por la Sociedad de Naciones para frenar a Italia. Pierre Laval ante la Asamblea. Fotografía de Alfred Pasche.

Sin embargo, el caso concreto de El Salvador, esbozado en un informe del representante mexicano en ese país, permite observar razones mucho más convincentes para explicar una desmoralización que no podría considerarse privativa de América Latina:

> [Se estima] que siendo El Salvador un país tan pequeño y que necesita de la economía de Europa para su vida propia, debería obrar conforme lo indiquen las necesidades internacionales del país, sin enemistarse con ninguna nación europea, y desligarse de compromisos internacionales que le impidan accionar libremente, como en el presente caso de las sanciones, en que esta República pudo haberse quedado fuera de ellas para no perder el mercado del Reino de Italia para el café salvadoreño.[80]

En suma y como consecuencia del Plan Hoare-Laval, el sistema de seguridad colectiva se vio inevitablemente debilitado, además de que dio pauta para cuestionar, aunque fuera tímidamente, la necesidad de sancionar a Italia cuando ni siquiera las principales potencias de la Sociedad estaban realmente decididas a hacerlo. En no pocos países, incluido México,[81] empezó a debatirse sobre ese asunto, que en su forma más simple bien podía presentarse en esta forma: ¿por qué lastimar a una nación amiga a causa de sus problemas con una nación a la que ni siquiera conocemos?

El 19 de diciembre, con la intención de poner fin a esa crisis, el Consejo de la Sociedad resolvió ignorar la influencia franco-británica y determinó la creación de un comité propio de conciliación –Comité de los 13–,[82]

---

80 Manuel Y. de Negri a secretario de Relaciones Exteriores, San Salvador, 21.I.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

81 El pintor y escritor mexicano Gerardo Murillo, mejor conocido como el Dr. Atl, fue el principal polemista y crítico constante de la participación de México en Ginebra. La reunión de muchos de sus artículos aparecidos en la prensa del periodo en Dr. Atl, *op. cit.*

82 El Comité de los 13, integrado por todos los delegados del Consejo con excepción de Italia y presidido por Salvador de Madariaga, estudió básicamente la posibilidad de seguir actuando exclusivamente por la vía de la conciliación. Sus conclusiones no sólo hicieron observar la imposibilidad de presentar un proyecto de conciliación en el estado que guardaba el conflicto, sino que también consideró improcedentes, en primer lugar, el envío de una comisión de investigación para atestiguar la forma en que se seguían las hostilidades y, en segundo lugar, conceder ayuda financiera a Etiopía con base en una convención que aún no entraba en vigor. Con base en esas conclusiones, el día 21 de enero el Consejo adoptó una resolución por la cual se dejaba constancia de que "la guerra se

tras lo cual el Comité de los 18 se reunió para hacer evidente ante los gobiernos y la opinión pública internacional que las sanciones seguirían en pie.[83] El Plan Hoare-Laval hizo un grave daño a la Sociedad de Naciones, determinando incluso su decadencia como lo sostuvo A.J.P. Taylor,[84] pero asimismo debemos considerar que en lo inmediato sustentó los preparativos de una nueva etapa de sanciones en que el tema de mayor relevancia fue la prolongación del embargo al petróleo.

Presidencia mexicana del Comité del Petróleo

El 22 de enero de 1936, el Comité de los 18 facultó a su presidente para nombrar un comité especial de carácter técnico a fin de conocer las condiciones que regían la producción, el comercio y el transporte del petróleo y sus derivados. Con ese diagnóstico se podría determinar la ampliación del embargo a Italia. Ese mismo día se comunicó confidencialmente a Marte R. Gómez su participación en dicho comité,[85] invitación que formalmente recibió su gobierno el 24 de enero para asistir a su primera reunión el 3 de febrero.[86] Gómez contó entonces con cifras más exactas sobre las exportaciones de petróleo a Italia durante todo ese año: 16,629 metros cúbicos, alrededor del 0.5% de su exportación petrolera. Nunca se había vendido demasiado a los italianos, si bien los volúmenes de exportación habían disminuido a partir de septiembre hasta anularse a finales de año, lo cual permite apreciar la respuesta de Italia a su puesta en cuarentena.[87] Aunque las cantidades de petróleo mexicano con destino

---

prosigue en territorio etíope” y que el momento no era adecuado para formular nuevas proposiciones que aspiraran a poner fin al conflicto. En otras palabras, el Comité de los 18 volvía a encontrarse en libertad de trabajar y decidir si ampliaba o no las sanciones. Vicente Estrada Cajigal a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, s/f, “La LXXXX sesión del Consejo de la Sociedad de las Naciones”, AHGE-SRE, III-495-1 (I).

83 Gómez a Relaciones, París, 19.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Estrada Cajigal a Relaciones, Ginebra, 20.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

84 A. J. P. Taylor, *The Origins of the Second World War,* Harmondsworth, Penguin, 1991, p. 128.

85 Gómez a Relaciones, Ginebra, 22.I.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

86 Gómez a Relaciones, París, 24.I.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

87 Relaciones a legación de México en París, México, 31.I.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

a Italia nunca fueron importantes, cabría considerar la apreciación que a ese respecto hace Savarino Roggero:

> Las importaciones de petróleo mexicano, aunque no constituían la fuente principal de abastecimiento para Italia, sí eran importantes para un país que carecía totalmente de ese combustible; los únicos pozos al alcance inmediato de los italianos eran por entonces los de Albania, insuficientes para el suministro del precioso *oro negro*. El petróleo que Italia tanto necesitaba era traído principalmente de Rumania, la Unión Soviética, el imperio holandés, Estados Unidos, Venezuela, Colombia y México.[88]

La voluntad manifiesta del gobierno cardenista de hacer cumplir el Pacto fue determinante, tal como lo señalaría Marte R. Gómez, para ser electo presidente del Comité del Petróleo.[89] *Journal des Nations* saludaba así la elección del comisionado mexicano: "México, Estado fiel al Pacto, Estado joven pero adicto a la causa de la paz ha dado un presidente capaz, enérgico al Comité de expertos del petróleo. México da el ejemplo que los otros seguirán".[90]

A fin de establecer si el embargo petrolero sería eficaz, el Comité de Expertos del Comercio y Transporte del Petróleo debía precisar hasta donde fuera posible: 1) el consumo de Italia (incluidas sus colonias) de toda clase de productos petroleros, separando el normal del determinado por las operaciones militares; 2) las fuentes de aprovisionamiento italiano; 3) una estimación de la reserva italiana; 4) los medios de transporte

---

88 F. Savarino Roggero, *op. cit.*, p. 136. En nada cambiaría la situación el que más tarde Italia tomara medidas autárticas concretas como la búsqueda de petróleo y gas en el Valle del Po. S. Berstein y P. Milza, *op. cit.*, p. 330.

89 Gómez a Relaciones, Ginebra, 3.II.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III). Las minutas separadas de los trabajos de este "Comité crée en vue de procéder à un examen technique des conditions régissant le commerce et le transport du pétrole et de ses dérives, sous-produits et résidus" de su primera sesión en ASDN, R 3681, dossier 22392. La publicación oficial y conjunta de las mismas: Société des Nations, "Comité des experts pour l'examen technique des conditions régissant le commerce et le transport du pétrole et de ses dérives, sous-produits et résidus (d'après la résolution du Comité des dix-huit en date du 22 janvier 1936), Procès-verbal de la première session", Ginebra, 3-12.II.1936, ASDN, R 3681, dossier 22392.

90 Gómez a Relaciones, Ginebra, 4.II.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

que Italia podía utilizar para aprovisionarse de petróleo; 5) la posibilidad de que Italia pudiera sustituir el petróleo por otro combustible.[91]

Bajo la dirección de Gómez, el Comité del Petróleo decidió la creación de dos subcomités de apoyo a los que se asignaron tareas bastante específicas: el primero atendería el aprovisionamiento y el consumo, en tanto que el segundo se ocuparía del transporte. En el marco de su tercera sesión, el Comité del Petróleo podía anunciar ya algunas de sus más importantes conclusiones: la producción italiana y albanesa –que estaba bajo el control de Italia– era mínima, los stocks italianos se agotarían antes de cumplirse un año, lo cual permitía adelantar a Gómez que el embargo petrolero sería suficiente para detener a Italia.[92] El trabajo de los comisionados fue acelerado pero cuidadoso:

> Los informes de los Sub-Comités [...] fueron objeto de una de las discusiones más laboriosas que se puede imaginar. Se les adoptó "en principio", para comenzar, y a medida que los resultados a que llegaba un Sub-Comité iban modificando las conclusiones de otros de los Sub-Comités, se procedía a revisiones parciales y a nuevos exámenes. Para terminar, se examinó por todos los ángulos cada uno de los párrafos y no se dio el carpetazo final sino cuando se juzgó que se había hecho un trabajo, en la medida de lo posible, perfecto o, en todo caso, inmejorable desde el punto de vista que nuestra competencia y los datos de que disponíamos (incluidos en el secreto militar italiano alguno de ellos), no nos permitían ya mejorarlo.[93]

En el marco de los debates, la URSS y Rumania, los dos principales abastecedores de Italia, se habían mostrado dispuestos a sostener el embargo independientemente de la decisión que al respecto pudiera tomar Estados Unidos.[94] Tal como lo refiere Gómez, esa diversidad de posiciones le

---

91 Los integrantes del Comité fueron Francia, Gran Bretaña, Irak, Irán, México, Noruega, Países Bajos, Perú, Rumania, URSS y Venezuela en calidad de observador, pues al igual que Argentina, que rechazó incorporarse al Comité, argumentó no contar en Europa con ningún experto en petróleo. Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores, París, 14.II.1936, reservado 6 "'Comité del Petróleo' en el conflicto italo-etíope", AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

92 Gómez a Relaciones, Ginebra, 7.II.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

93 Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores, París, 14.II.1936, reservado 6 "'Comité del Petróleo' en el conflicto italo-etíope", AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

94 Gómez a Relaciones, Ginebra, 13.II.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

presentó problemas de orden político, que debió atenuar como presidente del Comité del Petróleo:

> […] El Comité del Petróleo se mantuvo dentro del cuadro técnico que se le había marcado y sólo una vez (respecto de los Estados Unidos) corrió el peligro de deslizarse hacia las implicaciones políticas; al pretender redactar el párrafo sobre la participación norteamericana en el embargo del petróleo, de tal manera que la aplicación del embargo por parte de los miembros de la Liga quedara sujeto a la aplicación previa por parte de los Estados Unidos, y que el fracaso eventual de la medida se atribuyera a ese país sin apelación. Me pareció injusto y egoísta lo que se deseaba (no cumplir con las propias obligaciones dando como razón la conducta de alguien que no está obligado) y logré una modificación que suspende todo juicio y deja la puerta abierta para lo que resulte del desarrollo futuro de los acontecimientos.[95]

Ciertamente Estados Unidos no estaba obligado, como los integrantes de la Sociedad, a aplicar ese tipo de sanciones, ni tampoco a ser señalado por el eventual fracaso de las mismas. El 12 de febrero de 1936, tras nueve días de trabajo, el Comité del Petróleo sustentó en su informe final –con base en una serie de "constataciones"– que la medida de embargo de petróleo sería eficaz y viable de llevarse a cabo.[96] Francia y Gran Bretaña habían dado su voto de aprobación al informe, sólo faltaba que sus conclusiones fueran aceptadas por el Comité de los 18, convocado para tomar una decisión al respecto el día 2 de marzo. Esa reunión nunca se efectuó por los motivos que hasta aquí han sido repetidos en varias ocasiones: la determinación anglo-francesa de no aplicar medidas excesivas contra Italia estando de por medio el asunto alemán, cuyo ejército estaba próximo a dar otra exhibición de fuerza con la militarización de la franja renana. Esa política sólo podía ser posible con la aprobación de los demás integrantes del Consejo de la Sociedad de Naciones –once con excepción de Italia– pero nadie deseaba humillar a Italia. El propósito mismo de las

---

95 Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores, París, 14.II.1936, reservado 6 "'Comité del Petróleo' en el conflicto italo-etíope", AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

96 Véase el anexo 2 a este capítulo. El "rapport" del Comité del Petróleo en Société des Nations: Comité de Coordination, "Rapport du Comité des experts pour l'examen technique des conditions régissant le commerce et le transport du pétrole et ses dérives, sous-produits et résidus", Ginebra, 12.II.1936, No officiel: Comité de Coordination 113, en ASDN, R 3681, dossier 22392.

sanciones en ese caso, tal como lo explica George Baer, permite entender mejor el tipo de consensos:

> Sanctions were not imposed to punish the Italian people, destroy Fascism, or topple Mussolini […] The purpose of sanctions, technically, was not to fulfill a moral purpose –they were not the arm of righteousness.[97]
> Sanctions were limited to economic and financial measures; a political solution was sought through economic means. The idea was to weaken the Italian economy just enough to inspire political opposition to the war […] Sanctions, thus, were made part of the dual policy […] Everyone thought an Italian victory would take two years, time enough, perhaps, for graduated economic pressure to work.[98]

La reunión para determinar la extensión del embargo se pospuso en varias ocasiones argumentando las posibilidades de conciliación, razón por la que resultaría ocioso detallar esa parte árida del conflicto.[99] Para las principales potencias de la Sociedad, las conclusiones a las que había llegado el Comité del Petróleo no podían tener sino un carácter disuasorio a fin de orillar a Italia a la conciliación.[100] No obstante, es necesario comentar los cambios que siguió registrando la diplomacia mexicana en Ginebra a partir de una silenciosa espera, pasando desde momentos de tensión ocasionados por Alemania, hasta situaciones en que se hizo la defensa abierta de la soberanía etíope una vez que Italia anunció el renacimiento del imperio italiano.

Paciencia y agotamiento

A la espera de la reunión del Comité de los 18, Gómez había aconsejado aguardar tranquilamente el desarrollo de los sucesos:

> En cualquier caso –exponía Gómez–, me permito sugerir que nuestra actitud se concrete a explotar, sin nuevas declaraciones, la situación excepcional en que estamos colocados. Hemos hablado, dentro del concepto del respeto

---

97 G. W. Baer, *Test Case…, op. cit.*, pp. 5 y 6.

98 G. W. Baer, "Leticia and Ethiopia…", *op. cit.*, p. 288.

99 Puede consultarse la documentación relacionada en: AHGE-SRE, 35-1-1 (II-III) y ASDN, R 3665, dossier 20307.

100 G. W. Baer, "Leticia and Ethiopia…", *op. cit.*, p. 288 y 289.

> escrupuloso del Pacto, desde el 13 de diciembre. Hemos declarado entonces que estábamos dispuestos a decretar el embargo sobre el petróleo. Hemos participado en los trabajos del Comité del Petróleo y recibido el honor de presidirlo. Hemos colaborado leal y eficazmente para establecer los datos técnicos que usará el Comité de los 18 para resolver en definitiva. Podemos, pues, hoy, darnos el placer de esperar a que los demás hablen para tomar nuestra posición sobre seguro.[101]

Lo cierto es que las relaciones con Italia, no menos importantes para México que su trato con Ginebra, se encontraban bastante deterioradas, por lo cual la Cancillería –que en diciembre de 1935 estaba bajo la dirección de Eduardo Hay–[102] aconsejaba a su representante actuar con la mayor prudencia y sin muestras de heroísmo: "Caso Liga se abstenga nuevas sanciones objeto evitar salida Italia y facilitar arreglo directo conflicto Etiopía, asuma actitud de acuerdo política señalada sin que Italia tenga impresión México excédese cumplimiento obligaciones Liga, pues tal actitud parecería sin necesidad inamistosa".[103] La mesura con que actuaría el gobierno cardenista ya había sido adelantada por Hay a la Secretaría General un mes antes mediante el correspondiente en México de la Sociedad de Naciones.[104] Aunque en los hechos México no habría podido ir más allá que cualquier otro representante de la Sociedad, el problema con Italia derivaba de su determinación de seguir adelante, pero al tratarse de

---

[101] Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores, París, 14.II.1936, reservado 6 "'Comité del Petróleo' en el conflicto italo-etíope", AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

[102] Tal como se le hizo saber al correspondiente en México de la Sociedad de Naciones, la Cancillería respaldaría la política del presidente Cárdenas de respeto al Pacto de la Sociedad: "La dirección de la política que yo seguiré en esta administración –advirtió Hay– estará siempre inspirada por el programa trazado por el presidente de la República. En materia internacional este programa sostiene el estricto cumplimiento de los pactos internacionales. Respecto de la Sociedad de las Naciones, México está resuelto a cumplir con las estipulaciones contenidas en su estatuto como consecuencia del principio antes expuesto. México lo ha demostrado hasta este día y continuará haciéndolo por el interés de la paz y de la seguridad de todos los pueblos". Luis Sánchez Pontón al secretario general, México, 8.I.1936, ASDN, R 5151, carpeta 1 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

[103] Relaciones a legación de México en París, México, 29.II.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

[104] Luis Sánchez Pontón al secretario general, México, 8.I.1936, ASDN, R 5151, carpeta 1 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

una decisión que le correspondía a la mayoría, ciertamente podría decirse que había cumplido con su parte. Lo anterior no podía concretarse con facilidad, mucho menos después de que Mussolini suspendiera momentáneamente la campaña en África y ordenara a su aviación regresar una vez que Alemania violó los Acuerdos de Locarno al militarizar la línea del Rin.[105] Pese a su retórica antifascista, el gobierno mexicano no tenía intenciones de hacer más de lo debido, mucho menos algo heroico: "México ya ha dejado sentada su política de observancia de obligaciones ante la Liga y ha expresado libremente su opinión sobre invasión de Italia en Abisinia. Importa evitar actitud haga parecer que México pretende inmiscuirse en conflicto netamente europeo".[106]

Sin embargo en abril, justo el mes en que Cárdenas ordenó la expulsión de Calles del país, el gobierno mexicano autorizó a su nuevo representante, Narciso Bassols –paradójicamente otro callista, pero al menos un antifascista conocido–, para protestar por la suspensión práctica de los trabajos del Comité de los 18 en aras de un esfuerzo de conciliación que sólo suponía ventajas para Italia en la contienda. Ciertamente, desde que el Comité del Petróleo entregó su informe, las labores de conciliación del Comité de los 13 habían permitido al ejército italiano efectuar diversas conquistas importantes y la derrota de la mayor parte de las fuerzas etíopes, incluido el ejército imperial que cuidaba el camino a Adís Abeba.[107] La protesta que el gobierno mexicano presentó el 6 de abril a Augusto de Vasconcellos, presidente del Comité de Coordinación y de los 18, se hizo con la intención de establecer que no se hacía solidario con aplazamientos susceptibles de neutralizar las acciones colectivas en tanto tuvieran lugar las negociaciones conciliatorias:

> […] México tiene entendido que desde que en el mes de marzo se sugirió la iniciación de negociaciones de paz, hubo la idea de que no significarían paralización o siquiera retraso en el curso de los trabajos y decisiones que tienden a la aplicación de sanciones contra el país declarado agresor […] mi

---

105 Gómez a Relaciones, Ginebra, 7.III.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Gómez a Relaciones, Ginebra, 9.III.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

106 Relaciones a legación de México en París, México, 9.III.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

107 El seguimiento de la campaña italiana en Leopoldo Ortiz a secretario de Relaciones Exteriores, Roma, 11.V.1936, "Se remite informe político", AHGE-SRE, 35-1-1 (III).



¶ La política exterior mexicana y su consecuente diplomacia, se mantuvieron en los límites de acción colectiva acordados en Ginebra durante los meses de lucha en África. Las protestas mexicanas, relacionadas con el conflicto, se hicieron tras la conquista y consiguiente anexión de Etiopía al nuevo imperio italiano. Haile Selassie en la XVI Sesión Ordinaria de la Asamblea. Tres filas atrás se aprecia a la delegación mexicana. Fotografía de F.H. Jullien.

> Gobierno se considera obligado a expresar […] que no desea compartir la responsabilidad histórica de medidas, que por justificadas que parezcan en concreto, pueden prácticamente hacer nugatoria la aplicación de las sanciones decretadas, debilitando el edificio de la seguridad colectiva […][108]

Si bien se asumió así una posición que Italia juzgó como "ultrasancionista",[109] asimismo el gobierno de Lázaro Cárdenas determinaba, en respuesta a la propuesta de su representante de retener el pago de la cuota anual como integrante de la Sociedad a modo de protesta previendo el posible retiro de Ginebra,[110] seguir colaborando con esa organización, "por estimar que no ha llegado aún el momento de poder decir que Liga haya fracasado. A pesar de sus dificultades y tropiezos debe cooperarse con ella como lo ha hecho México con actitud recta cumpliendo sus deberes. Señor presidente estima es *tribuna que debe México conservar*".[111] ¿Pero para qué o con qué fin? Ya se verá más adelante. Bassols, por su parte, detallaría el asunto de la separación con mayor amplitud en su informe sobre el problema abisinio de finales de abril. El delegado mexicano hacía una advertencia inspirada en una reflexión de Anthony Eden, representante de Gran Bretaña ante la Sociedad, respecto al cambio de condiciones determinado por la adopción de sanciones:

> […] en vez de que sigamos pensando que las relaciones entre México y la Sociedad de Naciones corren en un plano horizontal, nos encaremos con una realidad que obliga a ver que el plano de esas relaciones es inclinado en vez de ser horizontal […] Desde 1936 […] son otras las consecuencias ventajosas

---

108 "Libro Blanco", AHGE-SRE, III-2470-4.

109 Narciso Bassols a secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 23.IV.1936, "Informe sobre las actividades recientes de la Sociedad de Naciones respecto del conflicto italo-etíope", AHGE-SRE, 35-1-1 (IV). De hecho, el representante mexicano en Roma presentó una nota de protesta por las alusiones ofensivas que se hicieron al país en el programa de radio "Crónica del Régimen" y en el diario *La Tribuna* como reacción a la nota enviada por Bassols al Comité de Coordinación. El subsecretario de Estado no dio curso a la protesta mexicana por considerar que tales opiniones reflejaban tan sólo las "ideas y sentimientos" del senador Forges Davanzati. Leopoldo Ortiz a secretario de Relaciones Exteriores, Roma, 7.V.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (VIII); subsecretario de Estado al ministro de México, Roma, 5.V.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (VIII).

110 Bassols a Relaciones, Londres, 8.IV.1936, telegrama 41, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

111 Relaciones a legación de México en Londres, 10.IV.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III). Las cursivas son mías.

> y desventajosas de estar dentro o fuera de la Sociedad de Naciones. Ese cambio en el significado […] de la conducta de un país con respecto a la Sociedad, es el que parece razón decisiva para enfocar de nuevo, desde sus raíces, el problema […] [112]

El desánimo, o más precisamente el recelo de Bassols hacia la Sociedad de Naciones, fue compartido naturalmente por un sector de la clase política mexicana, a la expectativa desde marzo por la ocupación alemana de la zona renana y que entonces interpretó erróneamente el regreso de Marte R. Gómez al país como un primer paso hacia la desvinculación con Ginebra.[113] La campaña interna a favor del retiro de México la encabezaba el líder del ala izquierda del Congreso, el senador Cándido Aguilar, canciller durante el gobierno de Carranza, quien anunciaría a la prensa –*Excélsior*– su intención de llevar esa propuesta a la Comisión Permanente del Congreso.[114] A decir del representante de España en México, Ramón María de Pujadas, los motivos de la oposición eran de "orden puramente sentimental",

> […] condensados en las siguientes consideraciones: 1º La Sociedad de Naciones está al servicio de los pueblos poderosos; 2º Los débiles nada pueden esperar de ella; 3º No evita las guerras y agresiones realizadas por la política imperialista de las naciones europeas. Como argumento final para la retirada de Méjico, hacen hincapié en la frase atribuida a Eden en Ginebra

---

112 Narciso Bassols a secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 23.IV.1936, "Informe sobre las actividades recientes de la Sociedad de Naciones respecto del conflicto italo-etíope", AHGE-SRE, 35-1-1 (IV); Eden advirtió durante el 91 Consejo la necesidad de revisar la política seguida hasta entonces por los delegados de la Sociedad ante la posibilidad de un fracaso y la consecuente pérdida de autoridad que éste representaría. Estrada Cajigal a secretario de Relaciones Exteriores, delegación permanente de México a la Sociedad de Naciones, "Informe correspondiente al mes de abril de 1936", Ginebra, AHGE-SRE, III-498-3 (I).

113 Luis Sánchez Pontón al secretario general, México, 25.III.1936, ASDN, R 5151, carpeta 2 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

114 Luis Sánchez Pontón a Julián Nogueira, México, 20.IV.1936, ASDN, R 5151, carpeta 2 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

> de que "Inglaterra proseguirá su política haciendo a un lado a Ginebra y a Méjico".[115]

Aunque sería difícil confirmar ese último señalamiento, por otra parte De Pujadas atinaba completamente respecto de la importancia que no sólo la administración cardenista concedió al ingreso del país en la Sociedad de Naciones:

> […] yo creo que el presidente de la república no compartirá la opinión de los representantes parlamentarios ni de los sectores que piden el retiro de Ginebra […] *Méjico tiene un deseo especial de figurar en todos los organismos europeos.* Ello le da un rango que halaga mucho su vanidad, su contacto con los representantes más significados de la política europea *le permite fácilmente rectificar juicios poco halagüeños que se hacen acerca de Méjico* y, finalmente, su participación en los trabajos ginebrinos al margen de las cuestiones puramente políticas, le da fuerza para orientar su legislación sobre el trabajo y cuestiones sociales invocando el espíritu de cooperación internacional.[116]

Si bien el gobierno mexicano hizo pública su firme intención de permanecer en Ginebra y Cándido Aguilar decidió finalmente no presentar la propuesta de retiro al Congreso, la campaña de la separación se hizo eco en la prensa hasta junio. A ésa hicieron frente constante –a través del diario oficialista *El Nacional*– el correspondiente en México de la Sociedad de Naciones, Luis Sánchez Pontón, y el internacionalista Isidro Fabela.[117]

La primera defección en materia de sanciones se registró en la segunda semana de abril en un integrante del Consejo de la Sociedad de Naciones,

---

115 Además de Cándido Aguilar, De Pujadas señalaba como los principales opositores a la permanencia de México en la Sociedad de Naciones a los senadores Torres, Ortiz, Labra, Talamantes, Delgado, Tárrega, así como algunas agrupaciones obreras no precisadas. Ramón María de Pujadas (encargado de Negocios) a ministro de Estado, México, 22.IV.1936, "Controversia acerca de la continuación o retirada de Méjico de la Sociedad de Naciones", AMAE, R 1224, exp. 13.

116 *Idem*. Las cursivas son mías.

117 Véanse los informes del correspondiente en México a la Secretaría General de la Sociedad de Naciones entre abril y junio de 1936 en ASDN, R 5151, carpeta 2 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón". Sobre las labores de información, difusión y gestión de Sánchez Pontón en México véase Fabián Herrera León, "Luis Sánchez Pontón, correspondiente en México de la Sociedad de Naciones (1933-1942)", en *Revista mexicana de política exterior*, núm. 92, marzo-junio de 2011, pp. 127-147.

Ecuador, sucesor de México en ese organismo, el cual innecesariamente se había comprometido ante el grupo de países americanos a seguir la política fiel de su antecesor.[118] El 17 de abril, ante los constantes fracasos de establecer bases de conciliación aceptables para los beligerantes,

> Al Comité de los 13, por lo tanto, no le quedó otro recurso que constatar el fracaso de la conciliación, y así lo hizo en su reunión de hoy en la tarde, no sin que el Delegado francés hiciera un último esfuerzo al emitir tímidamente sus dudas sobre el agotamiento del recurso de conciliación, lo que le valió una enérgica réplica de Don Salvador de Madariaga quien le aseguró no haber omitido esfuerzo alguno.[119]

La aplicación de las sanciones, como ya lo hemos adelantado, no sería retomada por los delegados de la Sociedad de Naciones. Incluso Vasconcellos era de la idea de que el embargo al petróleo no afectaría en lo más mínimo el curso de la contienda, pero "si los abisinios dan pruebas de patriotismo y se aprovechan de la temporada de lluvias durante la cual el avance o el simple aprovisionamiento de las tropas se dificultará y la aviación no podrá funcionar, en octubre Italia será la que pida la paz completamente aniquilada".[120] El ejército del *Duce*, que naturalmente previó esa situación, enfrentó a una tropa desmoralizada por la huida de Selassie a Europa e hizo su entrada en Adís Abeba dos semanas más tarde, el 5 de mayo de 1936.

---

[118] Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores, México, reservado 92, Ginebra, 27.IX.1935, AHGE-SRE, III-489-5. Más tarde harían lo mismo Polonia –"en pleno ejercicio de su soberanía"– y Haití –por "los graves perjuicios que las sanciones impusieron a la economía de su país"–, no obstante que este último hubiera defendido insistentemente la aplicación de las sanciones en defensa de una nación débil y de raza negra. Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores, México, reservado 92, Ginebra, 27.IX.1935, AHGE-SRE, III-489-5. Marte R. Gómez a subsecretario encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, París, 28.X.1935, reservado 95 "SDN", AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

[119] Vicente Estrada Cajigal a Narciso Bassols, Ginebra, 17.IV.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

[120] Vicente Estrada Cajigal a Narciso Bassols, Ginebra, 17.IV.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III). Véanse también Estrada Cajigal a Narciso Bassols, embajador de México, presidente de la delegación permanente a la SDN, "Conflicto italo-etíope", AHGE-SRE, 35-1-1 (III) y Estrada Cajigal a secretario de Relaciones Exteriores, delegación permanente de México a la Sociedad de Naciones, "Informe correspondiente al mes de abril de 1936", Ginebra, AHGE-SRE, III-498-3 (I).

> El mismo 5 de mayo, para dar a saber la *fausta* nueva de la toma de Adís Abeba, se convocó la *adunata* del pueblo italiano. Las palabras que el Duce pronunciara en la Plaza Venecia ante una multitud desbordante de entusiasmo, resonaron en todas las plazas de las ciudades de Italia, donde el pueblo se había congregado. [...] una empresa de conquista bien meditada y llevada a término con gran resolución y éxito. Ocupada Adís Abeba y en fuga el Negus, anunció el Duce la incorporación total de la Abisinia [y el renacimiento del Imperio Romano la noche del 9 de abril].[121]

La campaña en Etiopía duró siete meses y no dos años como se esperaba, lo cual suponía una doble victoria italiana frente a los etíopes y los países que aprobaban las sanciones. Ante la perspectiva de un *fait accompli*, los Estados en Ginebra optarían por cancelar las sanciones que habían avalado.

El levantamiento de las sanciones y el fracaso de la seguridad colectiva

Tras la toma de Adís Abeba, Italia abandonó temporalmente Ginebra en protesta porque el Consejo reafirmó el 12 de mayo la permanencia de Etiopía en la organización.[122] La inquietud entre los delegados de la Sociedad respecto al levantamiento de las sanciones aumentaría a la espera del "examen de la situación creada por las graves iniciativas tomadas por el gobierno italiano", es decir, del levantamiento de sanciones que inicialmente habría de tener lugar un mes más adelante. Sin embargo, nada podía predecirse con exactitud sobre lo que entonces podría ocurrir, lo cual puede deducirse mediante la lectura de algunos apartados en los informes de la representación permanente de México en Ginebra a cargo de Vicente Estrada Cajigal:

---

121 Leopoldo Ortiz a secretario de Relaciones Exteriores, Roma, 11.V.1936, "Se remite informe político", AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

122 El representante italiano en el Consejo se oponía a que el conflicto con Etiopía siguiera figurando en la agenda, pues su gobierno lo daba por concluido y consideraba que la única soberanía sobre el territorio etíope era la italiana, con lo cual los representantes de Selassie en Ginebra estaban desacreditados para representar lo que era ya una posesión imperial italiana. Vicente Estrada Cajigal a secretario de Relaciones Exteriores, "Se remite informe correspondiente a mayo", Ginebra, 26.VI.1936, AHGE-SRE, III-498-3 (I).

> La actitud que tomen los Estados de aquí al día 15 de junio será la que fortalezca o debilite a la Liga. Unos opinan que la Gran Bretaña está dispuesta a seguir luchando con toda fuerza por los principios del Pacto y que terminará por convencer aun a los más recalcitrantes. Otros, por el contrario, piensan que durante los treinta días siguientes principiarán a recibirse notas de algunos Estados informando que han levantado las sanciones. Por el momento no se trata sino de conjeturas [...][123]
>
> La esperanza de que un nuevo gobierno en Francia reaccione a favor de la causa de Etiopía se estima cada vez menos posible. La creencia general es que para el 15 de junio las sanciones irán perdiendo partidarios y resultará relativamente fácil levantarlas, facilitando así la tarea de los Estados que, casi desde el primer día, consideraron este conflicto algo así como un absurdo que era preciso liquidar de cualquier modo favorable para Italia.[124]

Por su parte, el gobierno mexicano autorizaba a Bassols para actuar de acuerdo con su criterio y según las circunstancias;[125] más tarde rechazaba reconocer el título de emperador de Víctor Manuel III.[126] Asimismo, aceptó que España agregara el nombre de México a una eventual condena sobre la anexión de Etiopía que sumaría también la del resto de los representantes americanos,[127] algo que finalmente no ocurrió, pero que llevó a Bassols a presentar su renuncia ante la posibilidad de que España se asumiera como "portavoz" del país, lo cual tampoco se cumplió.[128] Según Bassols, la autorización solicitada por Madariaga a los delegados americanos era

---

[123] Vicente Estrada Cajigal a Narciso Bassols, embajador de México, presidente de la delegación de México a la SDN, reservado 22 "Conflicto italo-etíope", Ginebra, 12.V.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

[124] Vicente Estrada Cajigal a secretario de Relaciones Exteriores, "Se remite informe correspondiente a mayo", Ginebra, 26.VI.1936, AHGE-SRE, III-498-3 (I).

[125] Relaciones a Bassols, México, 28.IV.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

[126] Relaciones (Eduardo Hay) a legación de México en Roma, México, 12.V.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

[127] Fue Argentina la que pidió a España que tomase la iniciativa en Ginebra para plantear el no reconocimiento de las adquisiciones territoriales alcanzadas por la fuerza invocando el artículo 10 del Pacto, iniciativa que España llevaría por sí y en representación de los países americanos que al respecto habían dado ya su consentimiento. Véase AMAE, R 1806, exp. 6.

[128] Bassols a Relaciones, Ginebra, 6.VI.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II); Relaciones a delegación de México en Ginebra (Bassols), México, 6.VI.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II); Bassols a Relaciones, Ginebra, 8.VI.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II); Relaciones a Bassols, México, Londres, 19.VI.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II); Narciso Bassols a

parte de una "maquinación destinada a incorporar la acción de los países latino-americanos a una determinada política internacional de carácter y tendencias imperialistas anglo-italianas", lo cual no quedaba muy claro, pero al menos permite hacer notar el grado de escepticismo al que se había llegado.[129] Bassols sospechaba igualmente de la supuesta intención argentina de reunir a la Asamblea para condenar una adquisición territorial por medio de la fuerza con base en la declaración americana del 3 de agosto,[130] ya que ese rechazo no implicaba necesariamente la aplicación de sanciones. Los integrantes de la Sociedad, estimaba Bassols, podrían suprimir decorosamente las sanciones una vez que expresaran su desacuerdo con la conquista italiana, tras lo cual restablecerían plenamente sus relaciones con Italia. Bassols estaba en lo correcto y pedía instrucciones "sobre si México tomará parte en el subterfugio de no reconocer la anexión de Etiopía, medida que no importa ni a Italia ni a Etiopía, a cambio de aprobar el levantamiento de las sanciones, o si México debe asumir una actitud diferente, y cuál ha de ser ella en todo caso".[131] Éstas fueron enunciadas personalmente por Cárdenas en el curso de la Asamblea reunida a partir del 30 de junio:

> Con el objeto de fijar claramente la actitud de México ante la Liga de las Naciones en el conflicto italo-etíope, y teniendo en cuenta el cambio de la actitud de algunas de las principales Potencias a ese respecto, suplico a usted se sirva girar instrucciones al Sr. Lic. Narciso Bassols, representante de México en Ginebra, en el sentido de que debe votar por el no reconocimiento de la anexión de Etiopía a Italia y porque se continúe aplicando las sanciones.[132]

El día 3 de julio Bassols fijó la postura del gobierno mexicano mediante un extenso discurso ante el pleno de la Asamblea. Los párrafos más importantes son los siguientes:

---

secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 13.VI.1936, "Informe general sobre la próxima Asamblea de la Sociedad de Naciones", AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

[129] *Idem*.

[130] Véase *supra*, p. 174.

[131] Narciso Bassols a secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 13.VI.1936, "Informe general sobre la próxima Asamblea de la Sociedad de Naciones", AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

[132] Lázaro Cárdenas a subsecretario de Relaciones Exteriores, México, 2.VII.1936, "Acuerdo a la Secretaría de Relaciones Exteriores", AHGE-SRE, 35-1-1 (II); subsecretario a Narciso Bassols, México, 2.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

> […] Antepusimos a intereses comerciales legítimos y a la simpatía tradicional y a las afinidades que nos ligan con el pueblo de Italia, nuestro claro deber de ayudar a que se defendiera su autonomía a un miembro de la Sociedad de Naciones con derecho a ella, cualesquiera que fueran sus condiciones de atraso o de pobreza. […] Ofrecimos una aplicación plena e inmediata de las medidas económicas destinadas a impedir la conquista incluyendo entre ellas expresamente el embargo del petróleo y desde que en el mes de marzo se hizo patente que se estaba comprometiendo la eficacia de las naciones en virtud de aplazamientos [la representación mexicana] hizo una declaración expresa declinando la responsabilidad histórica de medidas que en su conjunto tenían que llevar fatalmente a la situación en que ahora se encuentra colocada la Sociedad de Naciones. […] *No digo esto para anunciar en forma velada y cautelosa que México piensa retirarse, como algunos países americanos ya lo han hecho, de la Sociedad de Naciones. Mi gobierno ha definido a este respecto su política.* Claramente sabe que la paz es un problema indivisible y universal, y *ha resuelto que México permanezca en la Sociedad de Naciones mientras subsistan los principios capitales que la inspiran y haya países que sinceramente se esfuercen por cumplirlos.* […][133]

Al concluir con su intervención, la delegación mexicana se retiró temporalmente de la Asamblea a modo de protesta anticipada por la cancelación de las sanciones. Tal como se lee en la nota entregada por Bassols al presidente de la Asamblea, la decisión fue tomada a fin de ¡no obstaculizar el deseo de la mayoría!, cuya intención de voto era clara, además de que seguir participando en los trabajos de la organización “no estaría de acuerdo ni con el papel internacional ni con su espíritu de cooperación el asumir en estas condiciones una actitud de oposición sistemática, ya que el voto de México impediría la unanimidad de la Asamblea en las medidas que desee adoptar”.[134] Ésa era una verdad a medias, pues lo cierto es que fue una determinación personal de Bassols y Estrada Cajigal, con el propósito de que México no se involucrara finalmente en el conflicto, ya

---

[133] “Discurso pronunciado el 3 de julio de 1936 por el C. Licenciado Narciso Bassols ante la Sociedad de Naciones”, Ginebra, 3.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1- (IV). Informando de la aprobación del presidente Cárdenas a ese discurso: Ramón Beteta (subsecretario de Relaciones) a Narciso Bassols, México, 3.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II). Las cursivas son mías.

[134] Seizième session ordinaire de l’Assemblée de la Société des Nations: Communication de la délégation des États-Unis du Mexique, Ginebra, 3.VII.1936, A.86.1935/36, en AHGE-SRE, 35-1-1 (X).

que era integrante de la mesa directiva de la Asamblea, y de ella emanaría la resolución que dejaba sin efecto las sanciones. Tal como lo explicaría Bassols a la Cancillería:

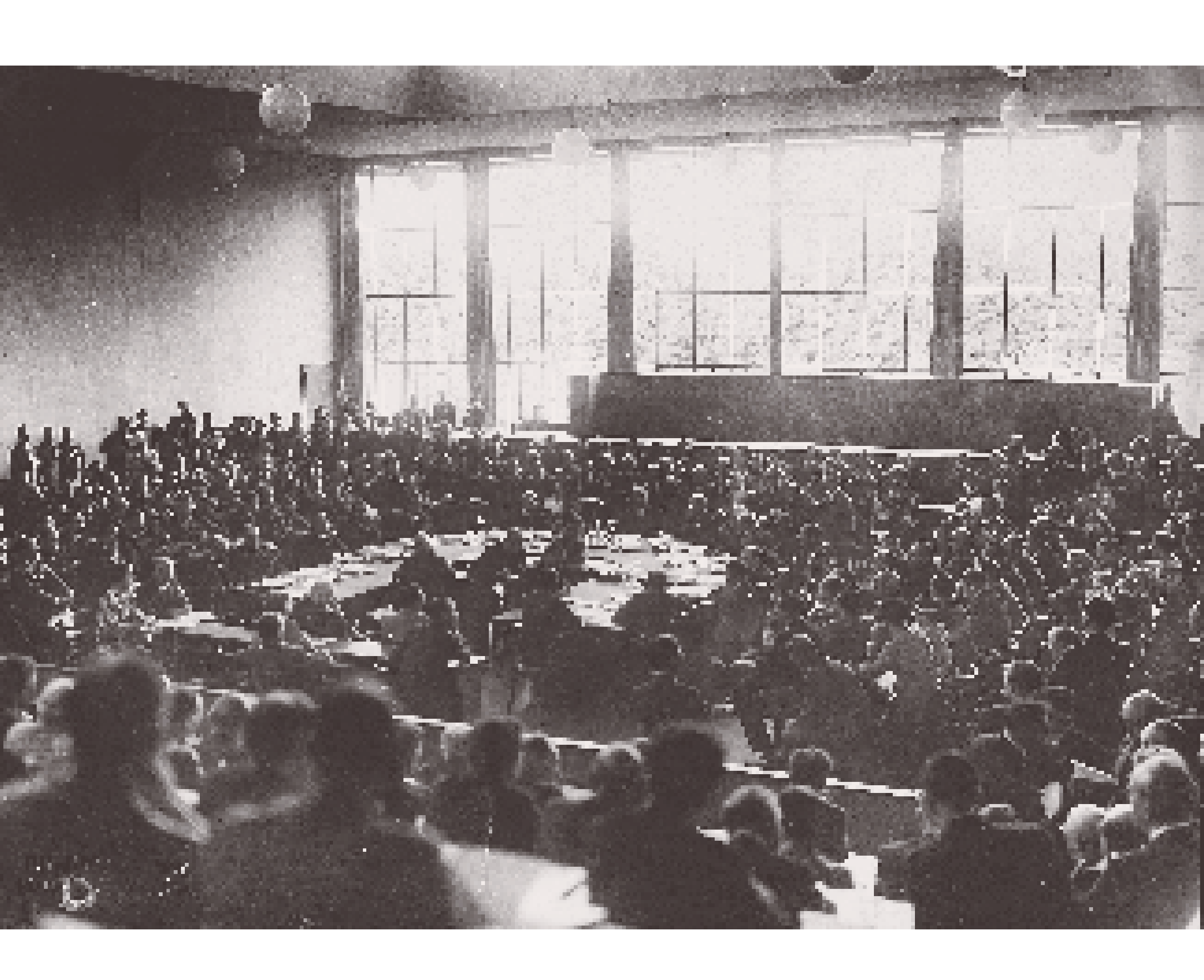
> [...] si México continuaba participando comité redacción proposiciones era inevitable para mantener criterio firme acorde antecedentes, instrucciones, presentar proposición mexicana mantenimiento sanciones o limitarse obstrucciones como único país toda determinación. Última actitud sería inconveniente. Si pedíamos mantenimiento actuales sanciones resultaba indispensable proponer también se reforzaran ante fracaso unánimemente reconocido de las vigentes, cosa de notorio peligro y expuesta a rechazo despectivo por implicar sanciones militares y contrariar compromisos aceptados definitivamente por totalidad de países. Tal virtud abstenerse toda participación tratamiento conflicto italo-etíope deja perfectamente claro criterio mexicano sin desventajas otras soluciones [...][135]

Sería prematuro concluir que la diplomacia mexicana abandonaba a Etiopía en el último momento, porque ésa es una situación aparente. Quizá sea más acertado preguntarse si el gobierno mexicano respaldó ampliamente a ese país como comúnmente se afirma. En ese sentido, habría que hacer una distinción entre la defensa mexicana de la Sociedad de Naciones y sus acuerdos y la defensa mexicana de Etiopía, lo cual llevaría a deducir que sólo de manera indirecta, la política exterior mexicana había actuado en defensa de la nación africana. Las incuestionables acciones de la diplomacia mexicana en apoyo de la soberanía etíope sólo tuvieron lugar tras la derrota y anexión de ese país por parte de Italia, al revertir hábilmente un par de intentos –en el marco de la Asamblea extraordinaria de mayo de 1937 y de la ordinaria de 1939– concebidos para suprimir a Etiopía de la lista de Estados representantes de la Sociedad de Naciones.[136] Pero aún así cabría distinguir entre la defensa mexicana del compromiso colectivo

---

135 Narciso Bassols a Secretaría de Relaciones Exteriores, Ginebra, 3.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

136 A este respecto véase Isidro Fabela, *Cartas al presidente Cárdenas* y *La política internacional del presidente Cárdenas*, México, Instituto de Cultura Mexiquense/El Colegio de México, 1994, pp. 5 y 232-234; Manuel Tello (encargado de Negocios a. i.), a secretario de Relaciones Exteriores, "Eliminación de Etiopía de la lista de contribuyentes de la Sociedad de Naciones", Ginebra, 3.X.1939, AHGE-SRE, III-493-1.



¶ La campaña italiana de Etiopía obtuvo una doble victoria frente a los etíopes y las naciones sancionadoras de Ginebra. Ante la perspectiva de un *fait accompli*, la Sociedad de Naciones optó por cancelar las sanciones que había estipulado infructuosamente. Consejo de la Sociedad de Naciones, durante la última sesión en atención al conflicto etíope. Fotografía de F.H. Jullien.

de respeto a la soberanía de las naciones señalado en el Pacto y la defensa de un país esclavista que política y moralmente le era ajeno por completo.

Por lo que refiere a la derogación de las sanciones, esa decisión fue tomada finalmente por el Consejo el día 4 de julio y la Asamblea el 5, con la única oposición de la representación de Etiopía y las abstenciones de Chile, Panamá, Sudáfrica y Venezuela.[137] La resolución, haciendo una excepción a la regla de unanimidad, fue adoptada por mayoría en forma de una "proposición" de la Asamblea, la cual pasó al día siguiente al Comité de Coordinación, reunión a la que tampoco asistió el representante mexicano.[138] El Comité acordó que las sanciones fueran suspendidas el 15 de julio.[139] El gobierno mexicano aceptó el fallo y actuó en consecuencia, anulando los decretos de noviembre de 1935 después de 241 días de embargo internacional.[140]

El 18 de julio de 1936, tres días después del rotundo fracaso del sistema de seguridad colectiva y del primer éxito de la política de paz, iniciaría la Guerra Civil española.

---

137 Bassols a Relaciones, Londres, 7.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

138 Véase Vicente Estrada Cajigal a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 4.VIII.1936, "Se remite informe por junio y julio de 1936", AHGE-SRE, III-498-3 (I).

139 Vicente Estrada Cajigal a Narciso Bassols, "Informe sobre la reunión del comité de coordinación celebrada en Ginebra el día 6 de julio de 1936", Ginebra, 6.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (IV).

140 Relaciones a legación de México en Londres, México, 13.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II); Decreto presidencial, México, 13.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

VII. México y su defensa de España en la Sociedad de Naciones

No es fácil de formular la impresión que de sí misma tiene nuestra época: cree ser más que las demás, y a la par se siente como un comienzo, sin estar segura de no ser una agonía.

José Ortega y Gasset,
La rebelión de las masas, 1930.

Previa su aparición en 1971, la versión española de la obra clásica de Francis P. Walters, *A History of the League of Nations* (1952), fue cuidadosamente censurada. La anotación del editor español "este capítulo ha sido compendiado" advierte de ello en los capítulos "Guerra en España", "El Consejo en derrota" y "Se aproxima la guerra", donde no pocos renglones, párrafos e incluso apartados completos como el de *Spanish Affairs* en el último capítulo señalado, fueron eliminados.[1] No obstante, con excepción de esta obra de Walters y otras cuantas narraciones generales sobre la historia de la Sociedad de Naciones,[2] el conflicto español suele

---

1 La versión original inglesa es de 1952, publicada en dos volúmenes bajo los auspicios del *Royal Institute of International Affairs*, Oxford University Press; la española –única en castellano–, que sólo con las omisiones señaladas pudo hacer publicar Antonio Truyol y Serra, célebre internacionalista y fundador en España de la disciplina de Relaciones Internacionales, fue editada por Tecnos y forma parte de la colección "Semilla y Surco", serie de relaciones internacionales que fue puesta bajo el cuidado del propio Truyol y Serra. En el anexo a ese capítulo, se intercalan algunos párrafos extraídos de ambas versiones a fin de que puedan apreciarse el carácter y propósitos de la censura.

2 P. David, *op. cit.*, pp. 239-247; George Scott, *The Rise and Fall of the League of Nations*, Londres, Hutchinson, 1973, pp. 373-380.

abreviarse u omitirse en el entendido de que éste no quedó circunscrito a la organización ginebrina sino al Comité de No Intervención de Londres. Aunque eso fue prácticamente cierto de principio a fin durante el conflicto, la Sociedad de Naciones se convertiría en determinados momentos en un foro alternativo de actividades por varias razones: la guerra en España interesaba a muchas más naciones que las representadas en el restringido Comité de No Intervención de países europeos, y casi todas ellas eran parte de la Sociedad de Naciones, por lo que hasta el verano de 1939, como puede leerse en la versión castellana de la obra de Walters, no había sesión del Consejo o de la Asamblea en que la situación "no fuera discutida en una u otra forma";[3] en Ginebra, a diferencia de Londres, sólo el gobierno republicano podía ser escuchado como representante del pueblo español, derecho que sería bien aprovechado para denunciar ciertas irregularidades relevantes suscitadas a lo largo del conflicto; finalmente, aunque en la Sociedad sólo eran reconocidos los republicanos, nada impedía a las delegaciones considerar los puntos de vista de la representación permanente con que contaron los nacionalistas en Ginebra a partir de que ejercieron gobierno en Burgos.

La defensa y el apoyo a la República española constituyen un hito para la diplomacia mexicana y un elemento de identidad siempre presente en las relaciones de México con su entorno. La historiografía a ese respecto es abundante desde hace muchos años, razón por la cual es necesario hablar de la pertinencia de este capítulo, cuyo propósito, al igual que los anteriores, es básicamente analizar el desempeño de la diplomacia mexicana en Ginebra durante el desarrollo o tratamiento de un conflicto internacional en particular. El estudio de la política mexicana relativa a la Guerra Civil española resulta un elemento imprescindible para adentrarse en una trama histórica en la que están involucrados armas, barcos, voluntarios, políticos, intelectuales, niños, etc. Lo mismo para España que para México, la Sociedad de Naciones fue el único espacio en el que era posible tomar parte en la batalla diplomática mundial con motivo del conflicto peninsular. En lo general, la representación mexicana denunciaría desde allí la inacción de la Sociedad ante un conflicto de dimensiones internacionales, no reconocido como tal por la mayoría de las potencias dominantes, y que en su opinión había sido indebidamente debatido fuera de Ginebra. El testimonio escrito de Isidro Fabela, a la sazón representante

---

3 Francis Paul Walters, *A history of the League of Nations*, vol. II, Londres, Oxford University Press, 1952, p. 724.

de México ante la Sociedad de Naciones, en *Cartas al presidente Cárdenas* y *La política exterior del presidente Cárdenas* –cuyo contenido es esencialmente el mismo–, ha permitido a muchos historiadores saber y dar a conocer lo que hizo el gobierno cardenista a favor de España en ese organismo internacional.[4] Apoyados en nueva información obtenida de acervos nacionales e internacionales, los trabajos recientes de los historiadores ofrecen versiones más completas sobre ese importante episodio de la diplomacia mexicana.[5] No obstante, prevalecen dos notorias carencias: en primer lugar, que el testimonio oficial no haya sido verificado ni sometido a una investigación más cuidadosa en los propios archivos mexicanos y otros más fuera del país, empezando por los de la Sociedad de Naciones; en segundo lugar, y que es el principal problema que busca subsanar este trabajo, persiste la desvinculación de ese conflicto de enorme interés para México con los que le precedieron y sucedieron, lo cual impide apreciar los distintos modos en que actuó la diplomacia mexicana de acuerdo al conflicto en turno.

La internacionalización del conflicto español

El fracaso parcial del levantamiento militar del 18 de julio de 1936 y la división de España en dos zonas controladas por bandos ideológicamente antagónicos supuso, desde un principio, la internacionalización de la Guerra Civil española.[6] Los militares rebeldes solicitaron y obtuvieron un apoyo decisivo por parte de Italia y de Alemania, cuyos regímenes totalitarios simpatizaban con la ideología conservadora de los sublevados y veían en el conflicto la oportunidad de atraer a España a su área de influencia.

---

4 I. Fabela, *op. cit.*

5 Véase J. A. Matesanz, *op. cit.*; Agustín Sánchez Andrés y Fabián Herrera León, *Contra todo y contra todos: la diplomacia mexicana y la cuestión española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939*, Tenerife, Idea, 2011.

6 Aunque esté a debate si pueden seguir siendo las obras de referencia sobre la Guerra Civil española, en todo caso se tratan de los textos clásicos sobre el conflicto español: Hugh Thomas, *La guerra civil española*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1995 y Pierre Vilar, *La guerra civil española*, Barcelona, Crítica, 2000. Algunas de las nuevas aproximaciones generales: Stanley G. Payne y Javier Tusell (dirs.), *La guerra civil: una nueva visión del conflicto que dividió a España*, Madrid, Temas de Hoy, 1996; Paul Preston (dir.), *Revolution and War in Spain, 1931-1939*, Londres, Methuen, 1984; Horacio Vázquez-Rial, *La guerra civil española: una historia diferente*, Madrid, Plaza & Janés, 1996.

El respaldo de la dictadura portuguesa de Oliveira Salazar resultó asimismo importante para permitir la rápida conquista del suroeste del país por los autoproclamados "nacionalistas". El gobierno republicano, por su parte, intentó sin éxito conseguir el respaldo de las democracias occidentales, especialmente de Francia, donde existía un gobierno frentepopulista ideológicamente afín, y al cual solicitó la venta urgente de aviones de guerra y equipo militar para poder sofocar la sublevación militar. La negativa de Francia[7] y Gran Bretaña[8] de participar en el conflicto español bloqueó la ayuda al gobierno legítimo español por parte de la Sociedad de Naciones e impidió que se concretaran los intentos republicanos de compra de armas en el exterior. La posición franco-británica ante el conflicto

---

7 El gobierno francés, inicialmente receptivo a la petición de su par español, se vio obligado a cambiar de parecer ante la polémica causada por la filtración de ese primer entendimiento por parte del cuerpo diplomático español vuelto en contra de la República. Tanto la sociedad como la clase política francesas asumieron inmediatamente posiciones contrarias en relación al apoyo solicitado por Madrid temiendo, quienes se opusieron a cualquier tipo de intervención en esa crisis, que Francia fuera incluida en una guerra cuyas proporciones se consideraban aún mayores a su capacidad bélica. En el propio gabinete de Léon Blum se observó esa división, la cual puso en riesgo la coalición de diversas tendencias políticas que sostenía a ese gobierno. Francia rectificó así su postura inicial el 25 de julio, rechazando la petición de ayuda e inclinándose por un acuerdo general que neutralizara el conflicto. Véase Michael Alpert, *A New International History of the Spanish Civil War*, Londres, Mac Millan, 1994, pp. 22 y 23; José María Borras, *Francia ante la Guerra Civil Española. Burguesía, interés nacional e interés de clase*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981, p. 343; Pierre Renouvin, "La politique extérieure du premier gouvernement Léon Blum", en René Rémond y Pierre Renouvin (eds.), *Léon Blum, chef de gouvernement, 1936-1937*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques/Armand Colin, 1967, pp. 329-353.

8 Desde un primer momento, el gobierno conservador de Stanley Baldwin consideró que el conflicto peninsular podría poner en riesgo su política tolerante hacia las dos principales potencias revisionistas, Italia y Alemania. Una parte importante del Partido Conservador se mostraría complacida con el levantamiento militar, dado el radicalismo del gobierno republicano español, así como por la posterior afectación a las inversiones y ciudadanos británicos en la zona republicana. Ante la posición más o menos equidistante de la opinión pública, las autoridades inglesas, no obstante la oposición liberal y laborista, resolvieron no comprometerse con ninguna de las partes en pugna. Gran Bretaña garantizaba así su estratégica posición militar en Gibraltar y evitaba una plausible alineación con la URSS en un enfrentamiento con Alemania e Italia. Véase Enrique Moradiellos, *La perfidia de Albión: el gobierno británico y la guerra civil española*, Madrid, Siglo XXI, 1996 y Tom Buchanan, *Britain and the Spanish Civil War*, Cambridge, University Press, 1997.

español involucraría a las democracias europeas en un vano intento por evitar la internacionalización de la guerra de España. Esa situación, como se verá más adelante, dejó al México cardenista como único aliado firme del gobierno legítimo e impulsó a éste a buscar la ayuda de la URSS, la única gran potencia finalmente dispuesta a proporcionar a la República el material militar necesario para hacer frente a sus enemigos.

La política de neutralidad que el gobierno británico decidió llevar a cabo no solamente suponía el embargo inmediato de armamentos y productos indispensables para la guerra a los dos contendientes que se enfrentaban en la Península ibérica, sino que constituyó el primer equiparamiento de los rebeldes con el gobierno legalmente constituido, al cual se negaría su derecho de adquirir armas en el exterior para hacer frente a la situación. Los militares sublevados serían los principales beneficiarios de cualquier pronunciamiento que los pusiera en igualdad de circunstancias –aunque fuera negativamente– con el gobierno republicano.

Las demás democracias europeas seguirían a Francia y Gran Bretaña en su intento por evitar la internacionalización del conflicto peninsular, lo cual impediría que el gobierno republicano se abasteciese del armamento necesario para hacer frente a los sublevados. Éstos, por el contrario, recibirían una oportuna y decisiva ayuda de parte de las potencias totalitarias occidentales: Italia y Alemania.[9] Un episodio trascendental fue el problema de transportar a la Península las fuerzas coloniales acantonadas en Marruecos. Alemania e Italia respondieron favorablemente a la solicitud de apoyo aéreo de los rebeldes, con lo cual fue posible hacer ese decisivo traslado de hombres adiestrados en el combate, de los primeros "voluntarios" italianos, así como de una gran cantidad de equipo militar, facilitando así la unión de las dos zonas en poder de los sublevados en la llamada Campaña de Extremadura. Eso fue igualmente posible con el apoyo concedido por la dictadura de Salazar en Portugal, que consistió

---

[9] Acerca de la intervención italiana y alemana en la Guerra Civil española véase Enrique Moradiellos, *El reñidero de Europa: las dimensiones internacionales de la guerra civil española*, Barcelona, Península, 2001, pp. 88 y 89; Paul Preston, "La aventura española de Mussolini: del riesgo limitado a la guerra abierta", en Paul Preston (ed.), *La República asediada: hostilidad internacional y conflictos internos durante la Guerra Civil Española*, Barcelona, Península, 1999, pp. 40-71; Christian Leitz, "La intervención de la Alemania nazi en la guerra civil española y la fundación de HISMA/ROWAK", en *ibid.*, pp. 71-100; Ismael Sanz, "El fracaso del éxito: Italia en la guerra de España", en *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, núm. 5, 1992, pp. 105-128.

en el envío de 20,000 voluntarios y en el permiso otorgado a las tropas nacionalistas de transitar al interior de su territorio.[10]

En respuesta a la temprana y contundente implicación de las potencias revisionistas en el conflicto español, Francia y Gran Bretaña evitarían un enfrentamiento indirecto con ambas, bloqueando el planteamiento del asunto español en la Sociedad de Naciones e impulsando, en contrapartida, un acuerdo internacional de no intervención en el conflicto al que tratarían de sumar a la mayoría de los países europeos. El 1 de agosto de 1936, el gobierno francés tomó la iniciativa en ese sentido, proponiendo la firma de un acuerdo de esas características y que implícitamente comprendía la prohibición de ventas de equipo militar a los contendientes españoles.[11] Inglaterra respaldó inmediatamente a Francia, dado que la idea concordaba con su deseo de mantenerse neutral y podría ayudar a disipar los riesgos de un conflicto que rebasara las fronteras españolas.[12] Así, el 15 de agosto, ambos gobiernos suscribieron oficialmente la declaración de no intervención. La diplomacia franco-británica consiguió, en los días siguientes, la ampliación del acuerdo para los demás Estados europeos. Con ese fin, Roma fue presionada por París mediante la amenaza de cambiar su política y facilitar la ayuda solicitada por el gobierno republicano, al que previa la firma del acuerdo de no intervención se había permitido recibir casi una veintena de cazabombarderos provenientes de Lituania.[13] A principios de septiembre, todos los países europeos –con excepción de Suiza– habían suscrito la propuesta de no intervención en España que contemplaba los siguientes puntos:

> 1° Los gobiernos citados prohíben, cada uno en lo que le concierne, la exportación, directa o indirecta, la reexportación y el tránsito a España, posesiones españolas o zona española de Marruecos, de toda clase de armas, municiones y material de guerra, incluyendo aviones, montados o desmontados, y todo navío de guerra. 2° Esta prohibición se aplica a los contratos en curso de ejecución. 3° Los gobiernos [...] se mantendrán

---

10 Véase Soledad Gómez, "Portugal ante la guerra civil española", en *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, núm. 5, 1992, pp. 273-292.

11 Véase P. Renouvin, *op. cit.*, pp. 330-334.

12 E. Moradiellos, *El reñidero de Europa*..., *op. cit.*, pp. 96 y 97.

13 P. Renouvin, *op. cit.*, p. 335.

> informados de todas las medidas que tomen para hacer efectiva la presente declaración, que entra inmediatamente en vigor.[14]

Puesto que el acuerdo, como lo señala Michael Alpert, no era sino una simple declaración suscrita por diversos países,[15] Francia e Inglaterra consideraron la necesidad de contar con un organismo que cuidara la aplicación del mismo. Con ese propósito, el 9 de septiembre, los Estados signatarios del acuerdo de no intervención, con la excepción temporal de Portugal, constituyeron en Londres el Comité Internacional para la Aplicación del Acuerdo de No Intervención en España, presidido originalmente por William S. Morrison y, a partir de su tercera reunión, por el subsecretario del Foreign Office, lord Plymouth.[16] Sébastien Farré sintetiza así las ventajas que el Comité originalmente representó:

> Le Comité signifiait une alternative internationale à la Société des Nations, qui avait perdu toute crédibilité lors de la crise éthiopienne. Au contraire de l'institution genevoise, le Comité avait l'avantage de réunir toutes les grandes puissances européennes. En effet, celui-ci ne posait pas les mêmes enjeux politiques et diplomatiques que la Société des Nations. De même, le cadre très peu contraignant du Comité permettait de créer une unanimité apparente en réunissant les puissances démocratiques, qui avaient renoncé à utiliser les instruments offerts par la Société des Nations (sanctions), et les puissances fascistes qui s'étaient engagées en faveur des généraux rebelles. Enfin, il faut noter également que la présence de la quasi-totalité des pays européens dans le Comité de non-intervention conférait à celui-ci une forte légitimité comme un arbitre potentiel entre les deux belligérants, au contraire de la Société des Nations, où seul le camp républicain était officiellement représenté.[17]

---

14 E. Moradiellos, *El reñidero de Europa…*, *op. cit.*, p. 99. El borrador original presentado por el gobierno francés puede consultarse en Fernando Schwartz, *La internacionalización de la Guerra Civil Española, julio de 1936-mayo de 1937*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 119.

15 Michael Alpert, *Aguas peligrosas: nueva historia internacional de la Guerra Civil Española, 1936-1939*, Madrid, Akal, 1998, p. 73.

16 F. Schwartz, *op. cit.*, pp. 159-170.

17 Sébastien Farré, "Le Comité de Londres et la politique de non-intervention durant la guerre civile espagnole (1936-1939)", en V. Chetail, *op. cit.*, p. 211.

En su segunda reunión del 14 de septiembre, el Comité de Londres decidió a su vez el establecimiento de un Subcomité integrado por los países vecinos de España, los principales productores europeos de armamento y la totalidad de las potencias implicadas en el conflicto. Ese Subcomité, conformado por Francia, Gran Bretaña, Alemania, Italia, Unión Soviética, Bélgica, Checoslovaquia, Suecia y posteriormente Portugal, terminaría por desplazar al propio Comité de Londres en la toma de decisiones relativas a la situación española.[18]

Consciente de la maniobra franco-británica de que el conflicto fuera manipulado por un grupo aún más reducido de países al margen de la Sociedad de Naciones, el gobierno mexicano instruiría a su representante ante la organización, Narciso Bassols, con el fin de que México fuera admitido como observador en los trabajos del Subcomité para constatar, de esa forma, si efectivamente se adoptaban medidas tendientes a suspender la intervención de Italia y Alemania en la Península.[19] La solicitud mexicana, que fue considerada naturalmente como un apoyo al gobierno republicano español, sería fácilmente rechazada a fin de no crear un precedente con el argumento de que México no era un país europeo ni signatario del acuerdo de no intervención.[20]

Ciertamente, las actividades del Subcomité demostrarían una capacidad limitada para adoptar medidas respecto al tráfico de hombres y armamento con destino a España. El Subcomité estaba facultado únicamente para atender las denuncias de los países signatarios sobre violaciones al acuerdo de no intervención (sin considerar las acusaciones de ninguno de los contendientes españoles), pero no era capaz de sancionar a sus infractores.[21] Esas deficiencias fueron aprovechadas por las potencias revisionistas que estaban de parte del bando nacionalista, incrementando así su apoyo militar entre finales de 1936 y principios del año siguiente.[22] El suministro de armamento y "voluntarios", sobre todo de origen italiano, definitivamente dio amplia ventaja a los nacionalistas y ante el excesivo fortalecimiento de su enemigo, el gobierno republicano intentaría conseguir pertrechos en Estados Unidos y la Unión Soviética.

---

18 F. Schwartz, *op. cit.*, pp. 171 y 172.

19 *El Nacional*, ciudad de México, 15.IX.1936.

20 F. Schwartz, *op. cit.*, p. 149.

21 *Ibid.*, p. 175.

22 Véase el "Libro Blanco" publicado a finales de 1936 por el gobierno republicano con motivo del acuerdo de no intervención en AMAE, R 1199, exp. 6.

La Unión Americana, sin embargo, seguía inmersa en el desarrollo del *New Deal* para salir de la crisis económica, proceso que acentuaba su aislamiento respecto de los asuntos europeos. Por otra parte, las gestiones de los republicanos españoles se llevaban a cabo en periodo electoral estadounidense y suponían, para la administración de Roosevelt, el riesgo de perder el voto católico y el de los sectores más conservadores de la sociedad norteamericana que simpatizaban con los sublevados. La posición de Estados Unidos ante el conflicto en España coincidiría, como consecuencia, con la política de las potencias europeas de evitar la internacionalización de la lucha peninsular. Ése fue el sentido de la declaración de Roosevelt del 14 de agosto de 1936 en favor de la neutralidad estadounidense.[23] Siguiendo su línea de conducta en otros conflictos, el gobierno de Roosevelt impuso un "embargo moral" mas no una prohibición directa, si bien presionó sobre las empresas que dependían en gran medida de contratos oficiales para impedir a los republicanos la adquisición de cantidades importantes de material bélico, a pesar de los esfuerzos que estos últimos habían hecho para que no se obstaculizaran sus compras.[24]

Con la finalidad de evitar esas dificultades, el gobierno mexicano de Lázaro Cárdenas sirvió de intermediario para la obtención de algunos aviones y material de guerra diverso. A finales de 1936 el "embargo moral" había permitido la transacción directa, por parte de las autoridades republicanas, de más aviones y refacciones por un valor de tres millones de dólares, ante lo cual el presidente Roosevelt solicitó al Congreso la aplicación de la Ley de Neutralidad al caso español, que entró en vigor en enero de 1937.[25] Washington presionó igualmente sobre la administración de Cárdenas para que dejara de reexportar armas estadounidenses a España, por lo que ese gobierno debió poner ciertos límites a su ayuda a los republicanos españoles, prohibiendo formalmente la triangulación de equipo militar si ésta no contaba con la previa autorización del país productor respecto al destino final de la mercancía.[26] La posición de las democracias occidentales redujo los suministros de armamento al bando republicano, que

---

23 Richard Traina, *American Diplomacy and the Spanish Civil War,* Bloomington, Indiana University Press, 1968, pp. 17-19.

24 F. Schwartz, *op. cit.*, p. 151; M. Alpert, *Aguas peligrosas…*, *op. cit.*, p. 138.

25 R. Traina, *op. cit.*, pp. 85-87.

26 A este respecto puede consultarse "Expediente relativo a la venta de armas y municiones a España", México, s.f., AHGE-SRE, III-146-1. Véase también J. A. Matesanz, *op. cit.*, p. 244.

dependía en gran medida de un tráfico internacional sin garantías y que lo llevó, finalmente, a buscar en la URSS el abastecimiento necesario para su supervivencia.

La inactividad soviética durante las primeras semanas de la contienda se debería, básicamente, al temor de que la internacionalización de la Guerra Civil española acabara precipitando un enfrentamiento con Alemania e Italia, para el que tampoco la URSS estaba preparada,[27] de ahí que Stalin apoyara en un principio la iniciativa franco-británica de no intervención en el problema español. Vista la inoperancia de ese acuerdo para detener el apoyo de Berlín y Roma a favor del bando nacionalista, la URSS cambiaría de opinión. Su decisión de involucrarse a favor de la República española fue adoptada a finales de septiembre.[28] Los primeros envíos de armas se efectuaron al mes siguiente, a partir de ese momento la URSS se convertiría en el gran proveedor de material bélico para el bando republicano.[29]

En suma, la intervención de Italia, Alemania y la Unión Soviética en apoyo de los contendientes demostró la ineficacia del Comité de No Intervención. Puesto que la intromisión de las potencias del Eje era obvia, el gobierno republicano se decidió finalmente por buscar la mediación de la Sociedad en el conflicto.

La XVII Asamblea de la Sociedad y la definición de la posición mexicana

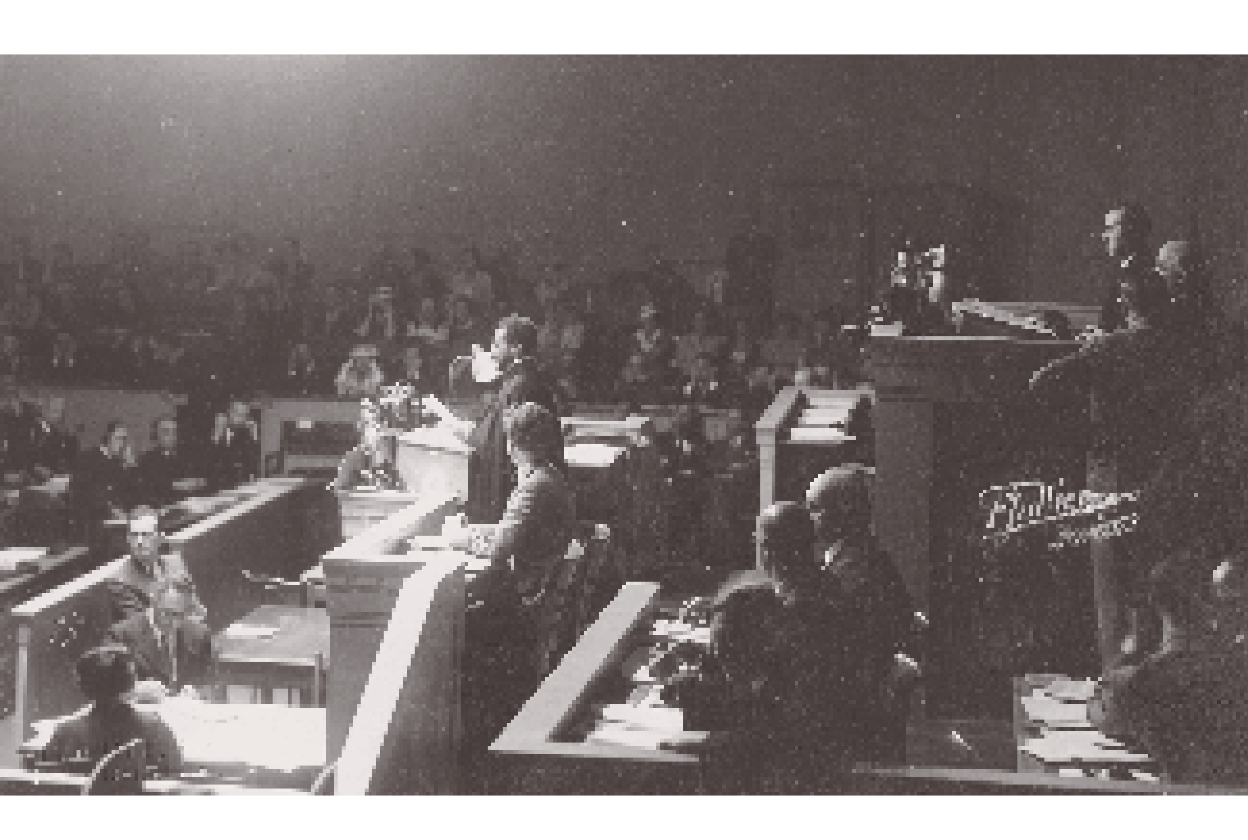
Entre julio y septiembre de 1936, el gobierno republicano contempló con impotencia cómo su aislamiento, dentro de la comunidad internacional, contrastaba con el creciente apoyo que los militares sublevados recibían por parte de Italia y Alemania. La decisión de Francia y Gran Bretaña de neutralizar el conflicto español, a fin de evitar que éste pudiera convertirse en el inicio de un enfrentamiento europeo generalizado, no sólo impidió que se concretaran los intentos republicanos de compra de armas en el exterior, sino que pretendía desanimar a la República española respecto de la posibilidad de conseguir el respaldo de la Sociedad de Naciones, a fin

---

27 Paul Preston, *La Guerra…*, *op. cit.*, p. 107.

28 Véase Gerald Howson, *Arms for Spain*, Londres, John Murray, 1998, pp. 125-127.

29 Véase Daniel Kowalsky, *La Unión Soviética y la Guerra Civil Española: una revisión crítica*, Barcelona, Crítica, 2003.



¶ Para la Segunda República Española, la Sociedad de Naciones representó una fuente de prestigio para su gobierno, en el entendido de que una política desinteresada al servicio de la cooperación y la paz internacionales redundaría en beneficio del régimen republicano. XVI Sesión Ordinaria de la Asamblea. Discurso de Haile Selassie. Fotografía de F.H. Jullien.

de que no pudiera utilizar su prestigio en la organización para movilizar a diversos representantes en su defensa.[30] Sin embargo, ello no impidió que en diversas ocasiones el gobierno republicano recurriera al organismo para denunciar la participación germano-italiana en el conflicto y que intentara obtener una condena a la injerencia de esas potencias.

La Sociedad de Naciones representaba, para la diplomacia republicana –debilitada por la defección de gran parte de su cuerpo diplomático–,[31] un foro internacional en el que tenía ventaja respecto al gobierno nacionalista y su representación exterior. Hasta el final del conflicto, la organización ginebrina se negó a otorgar a los enviados de Franco un trato similar al de los diplomáticos del gobierno legítimo español.[32] Lo anterior, como igualmente se ha advertido, no sucedía en el caso del Comité de No Intervención, donde ninguno de los bandos contendientes estaba representado y en el que tampoco se aceptó a México en calidad de observador. Por otra parte, las potencias totalitarias que apoyaban a los nacionalistas o ya no estaban representadas en el organismo, como era el caso de Alemania a partir de 1933, o mantenían un bajo perfil como ocurría con Italia después de haber sido sancionada por su incursión colonial en Etiopía. El gobierno republicano español era consciente de ello y no desestimaría el valor de la Sociedad como tribuna de denuncia y propaganda internacional, no obstante el notorio debilitamiento de la organización en esos años.

La siguiente reunión del Consejo de la Liga, donde España ocupaba una posición no permanente, estaba prevista para el 18 de septiembre de 1936, tres días antes de la reunión anual de la Asamblea General. Pese

---

30 El Ministerio Español de Asuntos Exteriores era muy consciente del peso de España como integrante de la Sociedad de Naciones. "Breve apunte de algunos hechos que prueban la significación de España en la Sociedad de las Naciones", AMAE, R 1200, exp. 1. Para seguir la trayectoria de España en la Sociedad, véase José Luis Neila Hernández, "España y la Sociedad de Naciones: un tránsito historiográfico inacabado", en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, número extraordinario, Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid, 2003, pp. 49-67.

31 Sobre la división del servicio diplomático español durante la Guerra Civil, véase Marina Casanova, *La diplomacia española durante la Guerra Civil*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996.

32 Las protestas del gobierno nacional a ese respecto se presentaron a partir de mayo de 1937. Juan Teixidor y Sánchez a secretario general de la Sociedad de Naciones, Ginebra, 25.V.1937, ASDN, R 3660, [expediente confidencial] "Situation in Spain: Letter of 22th May 1937 from the Government of General Franco".

a la inoperancia de la Sociedad puesta de manifiesto en la crisis abisinia, el gobierno republicano decidió plantear su caso en Ginebra con la intención de romper el aislamiento internacional en el que estaba tras la creación del Comité de No Intervención.

El nuevo gobierno de la República, dirigido por el líder socialista Francisco Largo Caballero a partir de septiembre de 1936, hizo pública su posición a favor del acuerdo de no intervención por medio de una nota dirigida, a los representantes en Madrid, de los países que habían suscrito dicho acuerdo. En ella se sostenía que la imposición de un embargo de armas a un gobierno legítimo iba en contra de los fundamentos del Pacto de la Sociedad de Naciones, al tiempo que se denunciaba la intervención abierta de Italia y Alemania en apoyo de los militares sublevados.[33]

El gobierno mexicano adoptó una posición oficial a fines de julio, si bien desde los primeros días del pronunciamiento militar los sectores políticos y sindicales afines al cardenismo habían empezado a movilizarse en favor de la República española.[34] Esa falta de claridad llevó a la Junta de Burgos a intentar conseguir el reconocimiento del gobierno mexicano,[35] el cual se vio obligado a hacer pública su posición el 30 de julio mediante una declaración de prensa que otorgaba el reconocimiento exclusivo del gobierno constitucional de Madrid.[36] Con una profunda frustración, el agente oficioso del gobierno de Burgos en México, Ramón María de Pujadas, daba cuenta del amplio rechazo del Estado mexicano a la causa nacionalista:

> El Presidente de la República quien a falta de una inteligencia clara está dotado de una tenacidad bien conocida en sus propósitos, más parco de palabras pero más eficaz en sus actos, presta por medio de sus Ministros todo el apoyo que puede a los comunistas de Madrid. De los miembros del Gobierno, con la sola excepción del Secretario de Agricultura General Cedillo, supuesta cabeza de todo problemático movimiento derechista en

---

33 Julio Álvarez del Vayo a Manuel Pérez Treviño, Madrid, 15.IX.1936, AHGE-SRE, III-764-1; Manuel Pérez Treviño a Eduardo Hay, México, 22.IX.1936, AHGE-SRE, III-764-1.

34 Luis Sánchez Pontón a Julián Nogueira, México, 24.VIII.1936, ASDN, R 5151, carpeta 2 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

35 Ramón María de Pujadas a Eduardo Hay, México, 29.VII.1936, AHGE-SRE, III-764-1. Véase también J.A. Matesanz, *op. cit.*, pp. 75 y 76.

36 *El Nacional*, ciudad de México, 31.VII.1936.

> Méjico, puede asegurarse que apoyan igualmente a Madrid. El Secretario de Relaciones Exteriores General Eduardo Hay quien a decir de sus más próximos parientes es en el fondo derechista, observa una actitud análoga a la del resto del Gabinete.[37]

Como se ha destacado en los primeros capítulos de este libro, las administraciones posrevolucionarias mexicanas habían establecido una estrecha cooperación, en los ámbitos bilateral e internacional, con los republicanos españoles.[38] Cárdenas no tuvo así problemas para reiterar su posición un mes más tarde, reconociendo que su gobierno había vendido armas a la República, tras lo cual recordó la solidaridad de México con la lucha que ésa sostenía contra el "fascismo internacional".[39]

A partir de las declaraciones de Cárdenas, su representación en Ginebra no tardaría en definir el punto de vista del gobierno mexicano respecto del conflicto ante la Sociedad de Naciones. Eso se haría siguiendo las características de la nota enviada el 15 de septiembre por el gobierno republicano a los representantes extranjeros acreditados en Madrid. El principal argumento en la nota negaba que la rebelión fuera otra cosa que "un alzamiento de la oficialidad española, secundado exclusivamente por restos feudales de la sociedad y carente en absoluto de todo ambiente popular". El nuevo ministro de Estado y antiguo representante en México, Julio Álvarez del Vayo, sostenía igualmente que su gobierno habría sido capaz de sofocar la sublevación de no ser por el apoyo masivo que Alemania, Italia y Portugal habían dado a sus enemigos. Dicho lo anterior, se solicitaba a la comunidad internacional el final del acuerdo de no

---

37 Ramón María de Pujadas a secretario de Relaciones Exteriores (gobierno de Burgos), México, 14.XI.1936, AMAE, R 601, exp. 2; respecto de las facilidades prestadas por el canciller Eduardo Hay al representante oficioso del gobierno nacional, Augusto Ibáñez Serrano, véase José Loredo Aparicio, encargado de Negocios a.i. a ministro de Estado, México, 22.VII.1938, AMAE, R 979, exp. 1. Ibáñez Serrano ciertamente recibió este nombramiento del gobierno nacional el 20 de agosto de 1937, lo cual cabe anotar aquí puesto que prevalecen algunas dudas respecto de su representación. Augusto Ibáñez a secretario de Relaciones Exteriores del "Estado Español", México, 23.IX.1937, AMAE, R 601, exp. 2.

38 Véase a este respecto Agustín Sánchez Andrés, "El contexto…", *op. cit.*, pp. 12-28; Nuria Tabanera García, "La Segunda República Española y México (1931-1936)", en *Historia 16*, núm. 205, 1993, pp. 26-35; Manuel Ortuño Martínez, "Cárdenas, México y España", en *Leviatán: revista de hechos e ideas*, núm. 61, 1995, pp. 133-149.

39 *Excélsior*, ciudad de México, 8.IX.1936.

intervención, el levantamiento del embargo de armas al gobierno legítimo y una prohibición rigurosa al suministro de armamento al bando nacionalista:

> Las cosas han llegado a un punto en que el Gobierno constitucional de España se ve obligado a dirigirse al que V.E. tan dignamente representa [...] preguntándole si se da cuenta de que con el embargo de la exportación de armas a un Gobierno legítimo y la tolerancia del hecho de una intervención directa de parte de Italia y Alemania a favor de los facciosos, se está creando un precedente gravísimo en el orden internacional: la iniciación de una nueva era en Europa, que permita a ciertos Estados adscritos a un régimen de fuerza imponer impunemente, en medio del silencio internacional, su ideología y sus concepciones de Estado a otro país mediante el fomento de la guerra civil interior y de la ayuda armada al sector rebelde. El Gobierno español, convencido de que ese Gobierno no querrá admitir tal violación inaudita del derecho y de las prácticas internacionales, a base de una política que introduciría en Europa la ley de la violencia irrefrenable y pondría en peligro la paz mundial asestando un golpe de muerte al principio de la seguridad colectiva, pide el levantamiento del embargo establecido sobre la prohibición de armas destinadas al Gobierno español, y una prohibición rigurosa del suministro de material de guerra a los rebeldes.[40]

Aunque la Cancillería mexicana recibió esa nota después de que sesionó el Consejo, todavía estaba a tiempo de plantear el asunto español ante la Asamblea.[41] El gobierno republicano ya había comenzado su campaña de denuncia para contrarrestar la misma labor nacionalista,[42] acusando a Portugal de dar asistencia a los militares sublevados e incluso de haber permitido el paso de tropas a través de su territorio.[43]

La XVII Asamblea inició sus trabajos el 21 de septiembre de 1936. El interés franco-británico para que el conflicto fuera manejado por el recién

---

40 Julio Álvarez del Vayo a Manuel Pérez Treviño, Madrid, 15.IX.1936, AHGE-SRE, III-764-1.

41 Manuel Pérez Treviño a Eduardo Hay, 22.IX.1936, AHGE-SRE, III-764-1.

42 Véase Junta de Defensa Nacional de Burgos, "Rapport officiel préliminaire sur les assassinats, déprédations, abductions, violations, incendies et violences commis dans quelques villages du midi de l'Espagne par les hordes marxistes au service du soit-disant gouvernement de Madrid", julio-agosto de 1936, ASDN, R 3659.

43 F. Schwartz, *op. cit.*, pp. 169 y 170.

creado Comité de Londres derivó en fuertes presiones sobre la delegación española, presidida por el propio Álvarez del Vayo, para evitar que ésta abordara el caso español. En el discurso inaugural de la Asamblea, Anthony Eden, secretario del Foreign Office, ni siquiera aludió a España, con lo que así indicaba que esa confrontación no era competencia del organismo ginebrino.[44] El secretario general de la Sociedad, Joseph Avenol, hizo lo mismo,[45] al igual que el presidente de la Asamblea, el argentino Carlos Saavedra Lamas, quien respaldado por los delegados de Chile, Cuba y Perú, intentó convencer a Álvarez del Vayo de lo inoportuno que sería tratar el problema debido a la división que el tema suscitaba entre los delegados de la Liga.[46] Esas gestiones no pueden desvincularse de las dificultades que tuvo el gobierno republicano con varias naciones latinoamericanas como consecuencia de los abusos sufridos por ciudadanos de estos países en ese contexto de confrontación ideológica y social, ello no obstante que, previa la reunión de la Asamblea, el gobierno republicano había determinado apoyar la candidatura de Saavedra Lamas como presidente y otorgar el mayor número posible de cargos para los representantes de dichas naciones.[47] Una de esas dificultades involucró a Uruguay, que decidió llevar el caso ante la Sociedad de Naciones, y en la que asimismo anunció, el 23 de septiembre, la suspensión de sus relaciones con el gobierno de Madrid.[48]

Pese a las presiones, el gobierno español no cambió su decisión de denunciar la intromisión germano-italiana y de solicitar la anulación del acuerdo de no intervención amparado en el artículo 11 del Pacto, que

---

44 *Ibid.*, p. 180.

45 Félix Gordón Ordás a Eduardo Hay, México, 5.X.1936, AHGE-SRE, III-764-2. La cuestionable dirección en la Sociedad de Joseph Avenol constituye el episodio más oscuro de su labor como internacionalista. Al respecto, véase Warren F. Kuehl (ed.), *Biographical Dictionary of Internationalists*, Westport, Greenwood Press, 1983, pp. 38-41.

46 Sobre la actitud de la diplomacia argentina hacia el asunto español, véase Silvina Montenegro, *La Guerra Civil Española y la política argentina*, Madrid, Universidad Complutense, 2006; C. Escudé y A. Cisneros, *op. cit.*, [documento en línea en formato htm]: http://www.argentina-rree.com/9/9-039.htm, consultado el 14 de noviembre de 2011.

47 "Instrucciones para la XVII Asamblea (1936)", AMAE, R 806, exp. 2.

48 Alberto Guani al secretario general, Ginebra, 23.IX.1936, Société des Nations, "Communications de la délégation uruguayenne", C.413.M.255.1936.VII, en ASDN, R 3660, "Situation in Spain: Correspondence with the Govt. of Uruguay".

facultaba a los integrantes de la Sociedad para llevar ante la Asamblea cualquier asunto que amenazara la seguridad internacional:

> […] todo miembro de la Sociedad tiene el derecho, a título amistoso, de llamar la atención de la Asamblea o del Consejo acerca de cualquier circunstancia que por su naturaleza pueda afectar a las relaciones internacionales y amenace, por consiguiente, turbar la paz o la buena inteligencia entre las naciones de quienes la paz depende.

Francia y Gran Bretaña se vieron así obligadas a reconocer el derecho de España, si bien Eden obtuvo un vago compromiso de parte de Álvarez del Vayo sobre el tono moderado de sus declaraciones.[49]

El 25 de septiembre, el enviado ibero pronunció su discurso ante el pleno de la Asamblea donde relacionó el futuro del sistema de seguridad colectiva con el desenlace de la situación española. Álvarez del Vayo desarrolló los principales argumentos de su nota del 15 de septiembre, denunciando la injerencia de Alemania, Italia y Portugal en el conflicto y resaltó el fracaso de los frágiles esfuerzos del Comité de No Intervención. En nombre de su patria criticó vigorosamente "la monstruosidad jurídica de colocar en el mismo plano a un gobierno legítimo con un grupo de rebeldes" y pidió el levantamiento del embargo internacional de armas que afectaba indebidamente a su país. El delegado terminó su presentación con la advertencia de que en España se enfrentaban las fuerzas de la democracia y las del totalitarismo, y el deber de las naciones de la organización era evitar que la lucha se extendiera a todo el mundo:

> El choque de dos ideologías, de dos mentalidades, de dos concepciones distintas de la vida: democracia y opresión, en una palabra. De allí que al hablar de seguridad colectiva resulte indispensable proteger a los Estados contra los riesgos de movimientos subversivos interiores sostenidos y fomentados en el exterior, como está pasando en España, en donde un gobierno legítimo, en el que se encuentra representado todo lo que de positivo hay en España, se ve atacado por un grupo de rebeldes, que faltando a los juramentos dados, trata de derrocarlo ayudado moral y materialmente por Estados cuyos regímenes políticos coinciden con aquel al que aspiran los facciosos. Es necesario que los Estados se den cuenta de esta nueva forma

---

[49] Julio Álvarez del Vayo a Félix Gordón Ordás, Madrid, 10.X.1936, Archivo Histórico de la Embajada de España en México (en adelante AHEEM), rollo 137.

> de intervención extranjera y traten de unirse para salvar la paz del mundo contra la posición de las dictaduras.[50]

Dos días más tarde, Álvarez del Vayo volvió a denunciar el embargo de armas y presentó pruebas sobre el abastecimiento de pertrechos al bando nacionalista por parte de Italia, Alemania y Portugal. La Secretaría General se negó a repartir entre los Estados integrantes de la Sociedad copias de las mismas, argumentando que distribuir documentos relativos a la política interna de los países socios excedía sus atribuciones.[51] Por su parte el ministro francés de Negocios Extranjeros, Yvon Delbos, defendió la validez del acuerdo de no intervención, señalando que su objetivo era neutralizar la Guerra Civil española y evitar que pudiera extenderse a todo el continente; no hacía falta más que reforzar los procedimientos de control, algo en lo que el Comité ya estaba trabajando.[52]

El discurso de Álvarez del Vayo sirvió de base para que la diplomacia mexicana definiera con claridad su posición referente a la situación española en el foro ginebrino. Narciso Bassols mencionó muchas de esas ideas en su discurso de 2 de octubre.[53] Bassols expuso el parecer de su gobierno respecto de la propuesta de reformar el Pacto en aras de reforzar el sistema de seguridad colectiva, tema principal de esa Asamblea:

> La impotencia de la Sociedad de Naciones para cumplir el primero y más decisivo de sus deberes, como es el de mantener la integridad y goce de su independencia a los Estados que la componen, nos llevó a todos de modo natural a reconocer la necesidad de una revisión del mecanismo existente, pues cualesquiera que hayan sido las causas del fracaso, sería absurdo esperar que conservándose los mismos factores en juego, el día de mañana, frente a un nuevo conflicto, los resultados dejarán de ser los mismos que la vez anterior.[54]

---

50 Julio Álvarez del Vayo, *Discurso pronunciado ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Subsecretaría de Propaganda, 1936, p. 10.

51 "Situation in Spain: Chronology of Events compiled by the Disarmament Section", f. 49, ASDN, R 3660.

52 Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 151, "Actes de la seizième session ordinaire de l'Assemblée", Ginebra, 1936, pp. 63-65.

53 Narciso Bassols a Eduardo Hay, Ginebra, 1.X.1936, AHGE-SRE, III-770-5.

54 Discurso de Bassols ante la XVII Asamblea General de la Sociedad de Naciones, Ginebra, 2.X.1936, en AHGE-SRE, III-770-5; Société des Nations, *Journal Officiel*, "Actes de la dix-septième session ordinaire de l'Assemblée. Séances plé-

El representante mexicano comentó de inmediato que existía un "abismo jurídico" que impedía aplicar una política respecto de un gobierno constitucional electo democráticamente y una rebelión militar. Esa situación no sólo suponía "privar de medios de defensa legítimos" a dicho gobierno, sino que implicaba "una peligrosa desnaturalización" de las normas internacionales que debían regular la actuación de la sociedad internacional hacia los casos de conflicto interno. Bassols reivindicaba la competencia de la Sociedad de Naciones para vigilar la aplicación de la normatividad internacional, criticando –sin citarlo directamente– al Comité de No Intervención por usurpar las funciones de la Sociedad y desvirtuar los principios tradicionales del derecho internacional frente a la existencia de un conflicto interno:

> El desarrollo de las relaciones entre los Estados, sobre todo cuando en alguno de ellos surge por cualquier causa una lucha interior, es posible fuente de quebrantos de la paz, y lo será cada día a mayor escala, conforme crecen los vínculos económicos y culturales y se suprimen las distancias geográficas y las fronteras meramente políticas que separan a aquéllos. Respecto a él, como tratándose de los conflictos directos de dos Estados entre sí, las normas internacionales deben ser observadas escrupulosamente bajo la vigilancia activa y certera de este organismo regulador de la convivencia mundial, pues de otra suerte, o se cae en la solución injusta de privar de medios de defensa legítima a un gobierno que súbitamente se ve combatido en su propio suelo por fuerzas que se oponen con las armas al desenvolvimiento normal de aspiraciones populares –y esto solamente para evitar posibles complicaciones de orden internacional– o, ante la falta de principios y límites comunes a todos los países, se deja la puerta abierta a una perniciosa desnaturalización de la lucha civil, para cuyo tratamiento internacional, llegarían a encontrarse los Estados sin normas comunes que observar. Los países que por una u otra causa se decidan entonces a salvar el abismo jurídico que separa a un gobierno de un grupo rebelde, en vez de tropezar desde luego con la contención universal derivada de principios indiscutibles, habrían hallado el camino de convertir lo que debe ser una obligación preciosa de abstención para con los

---

nières: compte rendu des débats", Ginebra, 1936, pp. 100 y 101; también en José Antonio Matesanz (comp.), *México y la República española: antología de documentos, 1931-1977*, México, Centro Republicano Español de México, 1978, pp. 25 y 26.

> facciosos, en un simple resultado de ajustes y convenios políticos, inciertos, elásticos y tardíos.[55]

De acuerdo con Bassols, la situación era muy peligrosa, pues suponía una "manifestación de retrogradación jurídica" y mostraba la incapacidad de la Sociedad para cumplir con su función de garante de la "seguridad colectiva internacional". El delegado mexicano se refería finalmente al apoyo de su gobierno a la causa republicana, sustentada "en sólidas bases jurídicas y de comprensión del problema" que explicaban "la política de cooperación material [seguida] para con el gobierno de España, que tenía enfrente el hecho crudo de una sublevación militar".[56] La Cancillería mexicana respondía así a las críticas enérgicas que recibía del exterior por el apoyo militar y diplomático que concedía a uno de los contendientes españoles.

La percepción del discurso de Bassols en la prensa europea daba cuenta del ambiente de polarización en ese continente. Mientras que los principales diarios ingleses y franceses apenas incluían las declaraciones de Bassols, y si lo hacían era para juzgar la intervención de México en el conflicto, la prensa de izquierda otorgaba una especial atención a las acciones de la delegación mexicana en la Asamblea, tomando de ella elementos para fundamentar mejor sus respuestas a la política franco-británica de apaciguamiento y exigir la disolución del Comité de No Intervención.[57] En México el discurso de Bassols recibió, naturalmente, un mejor trato pues fue reproducido por *El Nacional*, *Excélsior* y *El Universal* como muestra del breve protagonismo internacional asumido por el país. Las reacciones fueron distintas entre quienes simpatizaban con el levantamiento militar y quienes respaldaban al cardenismo.[58] El órgano oficialista del gobierno, *El Nacional*, enfatizaba el impacto que el discurso de Bassols había

---

55 *Idem.*

56 *Idem.* Dos semanas más tarde, el gobierno mexicano reafirmaría la coincidencia de sus criterios con el gobierno español a través de su representación en Madrid. Eduardo Hay a Manuel Pérez Treviño, México, 15.X.1936, AHGE-SRE, III-764-1.

57 Diversas notas de prensa extranjera en AHGE-SRE, III-487-2 (I-III).

58 Las repercusiones de la guerra de España en México serían informadas con constancia a la Secretaría General de la Sociedad de Naciones por su correspondiente en México, Luis Sánchez Pontón. ASDN, R 5151 y R 5152, "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón", carpetas 2-6.

producido entre las delegaciones presentes en la Asamblea,[59] en tanto que la prensa conservadora presentaba las declaraciones de Bassols como muestra de la insuficiente política cardenista hacia la confrontación peninsular, únicamente apoyada por la URSS.[60] A ese respecto el canciller soviético Maxim Litvinov, quien encabezaba la representación de su país, denunció la abierta intervención de Alemania e Italia, señalando que ésta anulaba el propósito que había llevado a la URSS a tomar parte en el Comité de No Intervención.[61] Aparte de ese respaldo, el discurso de Bassols había pasado relativamente desapercibido en Ginebra, de allí que los funcionarios internacionales adscritos a la Secretaría General no lo consideraran relevante para añadirlo a su programa de actividades relacionadas con el asunto ibero.[62] Así España, México y la URSS –sin constituir una especie de fórmula ideológica-política–, no consiguieron evitar que los demás integrantes de la Asamblea siguiera a Francia y Gran Bretaña con respecto al tema español, aceptando que la organización permaneciera en Londres bajo la custodia del Comité de No Intervención.[63]

Debates en el Consejo e instrucciones de Cárdenas a Fabela

La negativa de la Asamblea a debatir la situación española en septiembre de 1936 representó un doble fracaso del gobierno republicano al intentar que se cancelara el embargo internacional impuesto por el Comité de No Intervención y poner fin a la participación de Italia y Alemania en el conflicto. La proclamación de Francisco Franco como jefe del Estado y generalísimo de los ejércitos nacionalistas el 29 de septiembre de 1936 no haría sino incrementar la injerencia de las potencias del Eje en la contienda mediante el envío de hombres y material bélico. Asimismo, al reconocer al gobierno de Burgos, Italia y Alemania intensificaban su

---

59 *El Nacional*, ciudad de México, 3.X.1936.

60 *Excélsior*, ciudad de México, 3-4.X.1936.

61 La declaración de Litvinov reflejaba claramente la nueva política soviética hacia el conflicto español adoptada a finales de septiembre. Sin abandonar el Comité de No Intervención, la URSS decidía involucrarse a favor del gobierno republicano debido a la incapacidad internacional para frenar la intervención de las potencias fascistas. F. Schwartz, *op. cit.*, p. 181; E. Moradiellos, *El reñidero de Europa…*, *op. cit.*, p. 110.

62 "Situation in Spain: Chronology of Events compiled by the Disarmament Section", ASDN, R 3660.

63 F. Schwartz, *op. cit.*, p. 181.

desafío contra el derecho internacional. El gobierno republicano, que a su vez comenzaba a recibir los primeros envíos de armamento soviético, pensó en que ése era el momento oportuno para reconsiderar a Ginebra como una tribuna de denuncia internacional y forzar un pronunciamiento favorable del Consejo a su causa. Esa pretensión no sólo irritó a Francia y Gran Bretaña, que insistían en buscar la colaboración de Hitler y Mussolini, sino también a la URSS, interesada a su vez en crear un ámbito de entendimiento con las democracias occidentales. Álvarez del Vayo volvió a plantear el asunto español pese a los intentos de Delbos y Litvinov por disuadirlo.[64]

Con ese propósito, el 27 de noviembre de 1936, Álvarez del Vayo solicitó –en virtud del artículo 11 del Pacto– la reunión extraordinaria del Consejo para tratar tanto el reconocimiento del gobierno rebelde por Italia y Alemania, como la creciente implicación de las potencias en el conflicto, factores que de acuerdo con el representante español, conferían una nueva perspectiva a la situación española.[65] Ésta fue convocada para el 10 de diciembre. Un día después, Álvarez del Vayo pronunció un extenso discurso en torno de la amplia injerencia de Roma y Berlín, algo que el gobierno español consideraba una agresión internacional. De acuerdo con los comentarios de Álvarez del Vayo, la lucha que se libraba en la Península ibérica superaba ya las dimensiones de una guerra civil para convertirse en una auténtica guerra de Italia y Alemania en contra de España:

> Hemos visto, en los últimos días, cómo los rebeldes, luego del fracaso de las tropas marroquíes, están ahora preparándose para recibir la asistencia de tropas de refresco, que ellos mismos llaman "moros rubios" [...] Si el Gobierno español ha pedido ahora una reunión del Consejo, lo ha hecho solamente por la razón de que una guerra internacional existe de hecho y que esta guerra, si aún es ignorada, pudiera, cuando menos se espere, producir una situación incapaz de controlarse por más tiempo.[66]

---

64 *Ibid.*, p. 268.

65 Société des Nations, "Appel du Gouvernement Espagnol en vertu de l'Article 11 du Pacte", Ginebra, 27.XI.1936, C.515.M.327.1936.VII en ASDN, "Situation in Spain: Protest of the Spanish Governement against recognition of General Franco's Governement by the German and Italian Governements", R 3660.

66 Société des Nations, *Journal Officiel*, "Procès-verbal de la quatre-vingt-quinzième session (extraordinaire) du Conseil", Ginebra, 1937, p. 8.

De esta manera, el delegado español denunciaba la actitud de Alemania e Italia como una continua violación al derecho internacional, la cual debía ser condenada por la Sociedad de Naciones. Sin determinar claramente cuáles eran las exigencias de su gobierno, Álvarez del Vayo emitió en la parte final de su discurso una crítica a la ineficacia del Comité de Londres y al obstáculo que había representado para el Estado español desde los primeros momentos en que intentó sofocar la sublevación militar.[67] Por la tarde, el subsecretario del Foreign Office, lord Cranborne, quien sustituía a Eden en el Consejo, respondió a Álvarez del Vayo que su administración consideraba que la contienda en España tenía su origen exclusivamente en factores de orden interno y que, por consiguiente, constituía un asunto privado de ese país. Cranborne recordó que Su Majestad había adoptado esa política desde un principio y que por ello había respaldado la iniciativa francesa de firmar un acuerdo de no intervención. A decir del representante británico la labor del Comité de Londres, en tanto que órgano ejecutor de dicho acuerdo, permitía obstaculizar envíos masivos de armas sin hacer distinciones respecto de su destino. Por lo tanto su disolución –como lo solicitaba el gobierno republicano–, no podría considerarse sino poco conveniente en el sentido de que permitiría el incremento de la distribución externa, algo que el delegado español había criticado enérgicamente en su comparecencia. Aunque Cranborne reconoció que el acuerdo de no intervención "no estaba siendo escrupulosamente observado por varios de los países firmantes", concluyó su disertación enfatizando que el único atributo que la Sociedad debía desempeñar en el conflicto era el de establecer protocolos junto con la Cruz Roja para organizar la atención humanitaria en territorio español.[68]

El subsecretario francés de Asuntos Exteriores, André Viénot, no contrarió los argumentos del enviado ibero, pero tampoco aludió el problema principal referente a la licitud de imponer, a un gobierno legítimo, un embargo de armas internacional. En cambio, recordó a Álvarez del Vayo el potencial desestabilizador de la rebelión española, tras lo cual se comprometió a que el Comité de Londres fortalecería su dispositivo de control para impedir cualquier injerencia externa en el conflicto.[69] Los demás consejeros que tomaron la palabra, inclusive el de la URSS, coincidieron

---

[67] *Ibid.*, pp. 8-10.

[68] *Ibid.*, p. 12.

[69] *Ibid.*, pp. 13 y 14.

con los de Francia y Gran Bretaña en cuanto a la necesidad de reforzar los medios del Comité de No Intervención para cumplir con sus propósitos.[70]

Finalmente el chileno Agustín Edwards, presidente en turno del Consejo, presentó un proyecto de resolución que rechazaba la pretensión del gobierno republicano de que la Guerra Civil fuera considerada una agresión del Eje contra un gobierno legítimamente constituido. Ello se haría con base en el propio artículo 11 del Pacto, al advertirse que éste no se refería a las guerras civiles sino a "guerras internacionales" y que "esta buena inteligencia debía mantenerse sin referirse al régimen interior de los Estados". El Consejo se limitaría a recomendar a aquellos países que fueran integrantes de la Sociedad y del Comité de No Intervención que "adoptaran las medidas apropiadas para asegurar sin dilación un control eficaz de la ejecución de tales compromisos".[71] Cualquier asunto relativo al tema español que no tuviera un carácter de asistencia humanitaria, se delegaba al Comité de Londres.[72] Con el fin de impedir que España quedara aislada en el Consejo Álvarez del Vayo tuvo que votar, con el resto de los delegados, una resolución que suponía el reconocimiento del Comité de No Intervención por parte de la Sociedad de Naciones proporcionándole, además, un respaldo jurídico del que hasta la fecha había carecido para tratar el problema ibérico. Álvarez del Vayo expresaría a ese respecto que, como mal menor, su gobierno prefería que se aplicara una rigurosa política de no intervención, aunque se reservaba el derecho de solicitar al Consejo que examinara el asunto si ello se consideraba necesario.[73]

México, como la gran mayoría de los representantes de la Sociedad, no pudo participar en esas discusiones porque eran exclusivas para integrantes del Consejo. No obstante la Cancillería mexicana consideró, desde un principio, que España había cometido un grave error al votar a favor de una resolución que permitía al organismo ginebrino desentenderse prácticamente del problema y a delegar cualquier decisión relativa a España al Comité de Londres.[74] De hecho Isidro Fabela, sucesor de Narciso Bassols

---

70 *Ibid.*, pp. 14-17.

71 *Ibid.*, p. 19.

72 Véase Juan Avilés, *Pasión y farsa: franceses y británicos ante la Guerra Civil Española*, Madrid, Eudema, 1994, pp. 70-73.

73 Société des Nations, *Journal Officiel*, "Procès-verbal de la quatre-vingt-quinzième session (extraordinaire) du Conseil", Ginebra, 1937, p. 19.

74 Félix Gordón Ordás a Julio Álvarez del Vayo, México, 20.XII.1936, AHEEM, rollo 137.

como enviado de México ante la Sociedad de Naciones, subrayaría más tarde las graves implicaciones del voto español en tanto que implícitamente afirmaba que la confrontación era un asunto puramente interno y no producto de una intervención exterior, motivo por el cual, según estimaría Fabela, sería muy difícil para el gobierno republicano esperar algo positivo de la Sociedad de Naciones.[75] Por influencia de Francia y Gran Bretaña se volvía a determinar, no sin la aprobación española y la de los demás consejeros, la inactividad de la organización.[76]

Por su parte, el gobierno mexicano aprovecharía la oportunidad que le brindaba la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires el 19 de diciembre de 1936, para expresar su inconformidad con la política de no intervención que ahora se apropiaba la Sociedad de Naciones y, de paso, justificar ante las demás naciones americanas su creciente implicación en el conflicto español. La Conferencia de Buenos Aires, convocada a instancias del presidente Roosevelt con el propósito de establecer las bases de un acuerdo de asistencia recíproca en el caso de un nuevo enfrentamiento mundial, y la pretensión concreta del secretario de Estado Cordell Hull de que los países americanos hicieran suyos los principios de neutralidad defendidos por Estados Unidos, que incluían un embargo de material militar a los contendientes de cualquier confrontación europea, forzosamente involucraron el asunto ibérico en los debates. El subsecretario de Relaciones Exteriores, Ramón Beteta, quien representaba a México en esa Conferencia, aprovechó la ocasión para hacer una declaración que reivindicaba el apoyo moral y material del gobierno mexicano a favor del republicano español:

> En el caso de España, México ha cumplido con los deberes que le imponen sus relaciones diplomáticas, pues como lo explicó el presidente de nuestra Cámara de Diputados, al contestar al mensaje del Ejecutivo de la Unión: "vender pertrechos de guerra y prestar ayuda moral –e incluso material– a un gobierno amigo, legítimamente constituido, está perfectamente ajustado a las normas de ética que presiden la vida de relación internacional". Obrar de

---

75 Isidro Fabela y Luis I. Rodríguez, *Diplomáticos de Cárdenas: una trinchera mexicana en la Guerra Civil (1936-1940)*, Madrid, Trama Editorial, 2007, p. 36.

76 Ángel Viñas, *El honor de la República: entre el acoso fascista, la hostilidad británica y la política de Stalin*, Barcelona, Crítica, 2008, p. 27.

> otro modo equivaldría a conceder implícita beligerancia a una insurrección militar a todas luces contraria al sentir del pueblo de México.[77]

El temor de Hull y del presidente de la Conferencia, el canciller anfitrión Saavedra Lamas, de que la revuelta en España dividiera aún más a los países americanos en torno de las propuestas estadounidenses, impidió que en ella se tratara el tema de la implicación mexicana en la Guerra Civil española. Lo anterior sin embargo, no evitó que las naciones centroamericanas presentaran un proyecto conjunto de resolución a favor de la paz en España, el cual incluía una propuesta de mediación latinoamericana en la disputa. Beteta rechazó ese plan en nombre del gobierno mexicano, puesto que otorgaría la condición de beligerante al bando de los militares sublevados. Las demás delegaciones tampoco aceptaron esa propuesta por razones de otra índole, derivadas en gran medida del temor a que un arbitraje colectivo volviera a involucrar a los Estados americanos en las rivalidades europeas.[78]

En cualquier caso, como ya lo hemos señalado, el respaldo de la administración cardenista a la causa republicana estaba condicionado por el recelo del gobierno estadounidense en lo que respecta a la participación mexicana en la Guerra Civil española. En ese sentido, el deseo de Cárdenas de no entorpecer el proceso de acercamiento entre ambos países emprendido por Roosevelt, pondría límites al apoyo concedido a los republicanos españoles, sobre todo en materia de armamento. El mismo Cárdenas se sintió obligado a declarar, en enero de 1937, que "las autoridades mexicanas no autorizarán el envío a España a través de México de aviones o cualquier otro equipo militar de ninguna especie que provengan de los Estados Unidos, aún en el caso de compras hechas por corporaciones de grupos privados".[79] Aunque el interés de mantener una buena relación con Estados Unidos no afectó significativamente la posición

---

77 Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memoria*, septiembre de 1936-agosto de 1937, t. 1, México, SRE, pp. 9 y 10; véase la respuesta de la XXXVI Legislatura al informe presidencial de 1 de septiembre de 1936 [documento en línea en formato htm]: http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/36/3er/Ord/19360901.html, consultado el 12 de noviembre de 2011.

78 La evolución de la Conferencia en Carlos Saavedra Lamas, *La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (celebrada en Buenos Aires del 1 al 23 de diciembre de 1936)*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Congreso Nacional, 1938.

79 *El Nacional*, ciudad de México, 3.I.1937.

internacional de México, sí determinó que se vigilara con más cuidado el desempeño de su representante en Ginebra. En enero de 1937 Cárdenas dispuso sustituir a Bassols, quien siempre había sido un hombre cercano a Calles, por Isidro Fabela, debido a que la limitada vinculación de éste con el callismo, a diferencia de la mayor parte de los integrantes del servicio diplomático mexicano, quizá influyó para que Cárdenas se decidiera por él.[80] La confianza entre ambos fue tan importante que, tras aceptar Fabela su nombramiento como representante ante la Sociedad de Naciones, pidió a Cárdenas que le permitiera informarle directamente a él y a la vez recibir instrucciones suyas sin intermediación de la Cancillería.[81] Esa situación excepcional respondía en gran medida al grado de implicación personal de Cárdenas en el asunto español. De hecho, el presidente mexicano instruyó personalmente a Fabela:

> I. México es y deberá seguir siendo un Estado fiel a la Sociedad de Naciones. II. México cumplirá estricta y puntualmente el Pacto de la Liga. III. México ha reconocido y reconoce como inalienable el principio de no intervención. IV. Como consecuencia de lo anterior, México se constituirá, en todo momento que sea necesario, en defensor de cualquier país que sufra una agresión exterior de cualquier potencia. V. Específicamente en el conflicto español, el gobierno mexicano reconoce que España, Estado miembro de la Sociedad de las Naciones, agredido por las potencias totalitarias, Alemania e Italia, tiene derecho a la protección moral, política y diplomática, y a la ayuda material de los demás Estados miembros, de acuerdo con las disposiciones expresas y terminantes del Pacto. VI. El gobierno mexicano no reconoce ni puede reconocer otro representante legal del Estado español que el gobierno republicano que preside don Manuel Azaña. VII. En el caso de Etiopía, México reconoce que ese Estado ha sido víctima de una agresión a su autonomía

---

[80] Al correspondiente en México de la Sociedad de Naciones le pareció aceptable ese nombramiento y recordó a la Secretaría General la buena voluntad de Fabela: “Su pasado diplomático y de experto en materia de derecho internacional garantiza una colaboración inteligente y atenta de la parte de México en este periodo crítico. Por otra parte, Fabela ha sido uno de los raros defensores entusiastas de la Sociedad de las Naciones en nuestro país, durante la campaña desatada para que México saliera de la Sociedad”. Luis Sánchez Pontón a Julián Nogueira, México, 15.II.1937, ASDN, R 5151, carpeta 3 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”. Sobre la trayectoria política y diplomática de Fabela, véase Fernando Serrano Migallón, *Isidro Fabela y la diplomacia mexicana,* México, FCE-SRE, 1981; W. F. Kuehl, *op. cit.*, p. 249.

[81] I. Fabela, *Cartas…*, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

> interna y a su independencia por parte de una potencia imperialista. En consecuencia, la delegación de México defenderá los derechos abisinios en cualesquiera circunstancias en que sean o pretendan ser conculcados. VIII. En términos generales, México ha sido y debe seguir siendo un país de principios, cuya fuerza consiste en su derecho y en el respeto a los derechos ajenos. Consecuentemente, la representación de México en Ginebra deberá ser intransigente en el cumplimiento de los pactos suscritos, en el respeto a la moral y al Derecho Internacional y específicamente en el puntual cumplimiento del Pacto de la Sociedad de las Naciones.[82]

En febrero de 1937, poco después de tomar posesión de su cargo, Fabela recibió una carta personal de Cárdenas en la que se ampliaban o matizaban las instrucciones generales que se le habían indicado, especialmente aquéllas relacionadas con el tema ibero. La principal preocupación de Cárdenas era argumentar, ante la comunidad internacional, que la ayuda que su gobierno concedía al bando republicano respetaba el principio de no intervención, pues lo único que se hacía era apoyar al gobierno legítimo allí constituido. Tal principio, sostenía Cárdenas, fue modificado por las democracias occidentales en su afán de neutralizar el problema español y para evitar enfrentarse a las potencias totalitarias que ayudaban a los militares sublevados contra la República. Su gobierno no podía aceptar la neutralidad practicada por el Comité de Londres, pues ello suponía respaldar indirectamente a los nacionalistas que enfrentaban a un Estado constitucional:

> Bajo los términos "no intervención" se escudan ahora determinadas naciones de Europa, para no ayudar al gobierno español legítimamente constituido. México no puede hacer suyo semejante criterio ya que la falta de colaboración con las autoridades constitucionales de un país amigo es, en la práctica, una ayuda indirecta –pero no por eso menos efectiva– para los rebeldes que están poniendo en peligro el régimen que tales autoridades representan. Ello, por tanto, es en sí mismo uno de los modos más cautelosos de intervenir.[83]

Cárdenas consideraba que los criterios empleados para identificar a un Estado agresor, en el caso de un enfrentamiento directo, debían utilizarse

---

82 *Ibid.*, pp. 4 y 5.

83 Lázaro Cárdenas a Isidro Fabela, México, 17.II.1937, en *ibid.*, pp. 6-8 y en I. Fabela y L.I. Rodríguez, *op. cit.*, pp. 23-25.

igualmente en las situaciones donde tuviera lugar una confrontación indirecta de fuerzas o en donde un poder legítimo enfrentara a una facción rebelde respaldada por elementos extranjeros, tal como ocurría en España. De acuerdo con Cárdenas, quien era un leal estadista, el apoyo de su gobierno a la República española no podía equipararse con la intervención italiana y alemana a favor de los rebeldes:

> Otro de los conceptos que ha cobrado particular connotación con motivo de la situación española es el de la neutralidad internacional. México, al adherirse en 1931 al Pacto Constitutivo de la Sociedad de Naciones, tuvo muy en cuenta el carácter generoso de su estatuto, del que puede decirse que una de las consecuencias jurídicas más importantes ha sido la de establecer una clara separación –en caso de posibles conflictos– entre los Estados agredidos, a los que se proporciona todo el apoyo moral y material que las circunstancias hacen indispensable, y los Estados agresores, para los cuales se fija, al contrario, un régimen de sanciones económicas, financieras, etc. La justificación de esta diferencia, plausible, en lo que concierne a los conflictos que puedan surgir entre dos Estados libres y soberanos, se pone aún más de manifiesto en lo relativo a la lucha entre el poder constitucional de un Estado y los rebeldes de una facción apoyada visiblemente –como es el caso de España– por elementos extraños a la vida y a las tradiciones políticas del país.[84]

Como se aprecia, Cárdenas compartía el principal argumento invocado sin éxito por el gobierno republicano ante la Asamblea y el Consejo: la contienda que se desarrollaba en suelo español no era propiamente una guerra civil, sino una agresión encubierta de las potencias totalitarias contra España. Las instrucciones de Cárdenas, que contenían y ampliaban algunos de los argumentos ya expuestos en Ginebra por Bassols, constituirían la base doctrinal de la posición mexicana ante la situación española, a la que Fabela proporcionaría una fundamentación jurídica más sólida.

La nota mexicana a la Secretaría General

A raíz de la resolución del Consejo de diciembre de 1936, el Subcomité de No Intervención planteó un complejo procedimiento de control de las costas y fronteras terrestres españolas, que entró en vigor a principios

---

[84] *Idem.*

de marzo de 1937. Ese sistema mostró desde un principio su ineficacia, a la par que era incapaz de poner fin a la creciente injerencia de Italia y Alemania en el enfrentamiento. La oportunidad para que la delegación mexicana volviera a exponer el punto de vista de su gobierno respecto del conflicto español en la Sociedad de Naciones, no tardaría en presentarse una vez que el mismo Subcomité, consciente de que la exclusión de los países americanos significaba la posibilidad de vulnerar el acuerdo, contemplara su ampliación, a fin de asegurarse la cooperación latinoamericana y reforzar con ello el embargo de armas. Las autoridades mexicanas percibieron perfectamente que tal medida afectaría aún más al gobierno republicano, en virtud de que a su aislamiento internacional se agregaría todo el continente americano, razón por la que su diplomacia trabajaría con el propósito de bloquear esa propuesta.

La iniciativa del Comité de Londres coincidiría temporalmente con las nuevas denuncias efectuadas por la delegación española en Ginebra a mediados de marzo, y que fueron sustentadas con abundantes pruebas que documentaban la masiva intervención italiana en España, obtenidas a raíz de la victoria republicana sobre el *Corpo di Truppe Volontarie* en Guadalajara.[85] El gobierno mexicano aprovecharía la oportunidad para difundir los fundamentos de su posición respecto del conflicto español, en parte como respuesta a las críticas recibidas tanto de la prensa como de los gobiernos de Estados Unidos y, especialmente, Gran Bretaña.[86]

A finales de marzo, la Cancillería mexicana ordenó a Fabela entregar una nota al secretario general de la Sociedad, en la que volvería a rechazarse la política de no intervención con base en los argumentos jurídicos que consolidaban la actitud del gobierno mexicano ante la pugna. El secretario de Relaciones Exteriores, Eduardo Hay, pedía a Fabela que expresara "la profunda extrañeza con que México ha visto [la] actitud asumida por ciertos países europeos frente al problema internacional planteado por [la] rebelión española".[87] Hay transmitía el texto íntegro

---

[85] Société des Nations, "Télégramme du Gouvernement Espagnol", Valencia, 13.III.1937, C.181.M.127.1937.VII, en ASDN, R 3660 "Espagne".

[86] Lázaro Cárdenas a secretario de Relaciones Exteriores, Oaxaca, 22.III.1937, "Circular a las misiones de México en el extranjero", AHGE-SRE, 27-22-149 (I); Secretaría de Relaciones Exteriores a todas las embajadas y legaciones con excepción de la embajada en España y de la legación en Italia, México, 25.III.1937, AHGE-SRE, 27-22-149 (I).

[87] Secretario de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, México, 29.III.1937, AHGE-SRE, III-770-1 (II).

del comunicado mexicano y dejaba a Fabela la redacción de un párrafo introductorio.[88]

De entrada, la nota mexicana precisaba que el desgaste progresivo del proyecto de seguridad colectiva, cuidadosamente edificado por la Sociedad de Naciones, había llevado a México a interesarse directamente por el asunto español. Para el gobierno mexicano, la prolongación de la revuelta estaba supeditada a la desvirtuación del principio de no intervención y la internacionalización del conflicto a la intervención de fuerzas ajenas a España, por no referirse explícitamente a Italia y Alemania:

> [...] mi país se permite hacer un llamado a los sentimientos de humanidad de los Estados reunidos en la Sociedad de Naciones ya que [la] forma y tiempo en que se ha intentado poner en práctica la política llamada de "no intervención" no han tenido otra consecuencia que la de restar a España una ayuda que, conforme al Derecho Internacional, el Gobierno legítimo de dicho país lógicamente podía esperar de aquellos que cultivan con él relaciones diplomáticas normales. La falta de cooperación con las autoridades constitucionales de España está prolongando cruelmente una lucha fratricida y, dada la participación de elementos extraños, está haciendo cada día más próxima la posibilidad de que el conflicto provoque graves complicaciones internacionales.[89]

La Cancillería censuraba de inmediato los intentos para mantener a México al margen del conflicto español, con el pretexto de que no podía involucrarse en un espacio exclusivamente regional, y señalaba el peligro de que "se tratara de dar a problemas europeos una limitación que, de llevarse a la práctica, vendría a minar los restos de solidez en que descansa el edificio de la Sociedad de Naciones".[90] La nota insistía en que prescindir de la organización en ese conflicto suponía vulnerar gravemente su Pacto. Hay retomaba los argumentos enunciados por Cárdenas en sus instrucciones a Fabela respecto de la interpretación mexicana de la neutralidad en casos de rebelión militar y denunciaba la manipulación de ese

---

88 Aunque esa nota ha sido tradicionalmente atribuida a Fabela, la mayor parte de su texto, con excepción del párrafo introductorio, provino de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

89 Secretario de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, México, 29.III.1937, AHGESRE, III-770-1 (II).

90 *Idem*.

principio en el marco del asunto de España. La nota concluía criticando la política de las democracias occidentales que contravenía así el derecho internacional:

> México estima asimismo que la neutralidad internacional invocada con motivo del conflicto español debe interpretarse conforme a los nobles principios establecidos por la Liga en su Pacto Constitutivo y que procede a hacer extensiva a casos de rebelión militar, como el de España, la clara separación existente entre los Gobiernos agredidos, a los que debe proporcionárseles todo tipo de apoyo material y moral, y los grupos agresores, a los que resulta indebido facilitar elementos destinados a continuar y volver más sangrienta la lucha. Al formular estas consideraciones anima a México no sólo el deseo de que ellas sirvan para mejorar si es posible [la] lamentable situación española sino el propósito de dejar definida claramente cuál es su posición internacional y hasta qué punto esta posición coincide con una recta aplicación de los postulados esenciales del derecho de gentes, pues es a todas luces inconveniente que un gobierno constituido, cualesquiera que sean sus características, si por sus orígenes representa legítimamente la voluntad nacional, quede a merced de una facción apoyada por elementos extraños a la vida y a las tradiciones políticas del país.[91]

La Cancillería consideró igualmente oportuno que Fabela distribuyera entre la prensa copias de la misiva a Avenol en inglés y francés, a fin de que la resolución mexicana ante la situación española fuera bien conocida por la comunidad internacional.[92] La tarde del 30 de marzo, Fabela entregó el mensaje a la Secretaría General y copias de la misma a la agencia de noticias Havas.[93] Fabela comentó al secretario general que la iniciativa se debía a las acusaciones formuladas contra su país en la última reunión

---

91 *Idem.*

92 *Idem.*

93 Isidro Fabela a Joseph Avenol, Ginebra, 29.III.1937, ASDN, R 3660 "Situation in Spain: Correspondence with the Govt. of Mexico"; Société des Nations, "Communication du Gouvernement Mexicain", Ginebra, 31.III.1937, C.190.M.135.1937. VII; Fabela a corresponsal de la agencia Havas, 31.III.1937, en *El Nacional*, ciudad de México, 1.IV.1937. En realidad, el texto fue entregado a la Secretaría General el 30 de marzo, y no fue hasta el día siguiente, después de su traducción al francés, que Avenol acusó oficialmente recibo del mismo y ordenó su distribución entre los delegados de la Sociedad.

del Subcomité de No Intervención, por lo que se veía obligado a aclarar la posición de su gobierno respecto de la Guerra Civil española:

> He explained the reference in that letter to the attitude of certain Governments in connection with the works of the Committee of Non-Intervention. One of the members of the Sub-Committee had implied that in taking an active interest in the Spanish struggle and giving active support to the Spanish Government, Mexico was interfering in questions which did not properly concern her (Mr. Fabela remarked that he did not know whether in making this observation the member had referred to Mexico by name, but there have been no doubt as to his meaning). The Mexican Government was greatly surprised at such an attitude, and now made plain in this letter the grounds on which it considered that Mexico was deeply concerned in the whole matter.[94]

El 31 de marzo, la Secretaría General distribuyó la nota mexicana entre los demás integrantes de la Sociedad. La prensa internacional comenzaba a difundir sus contenidos pero sin que se registrara una amplia resonancia en Europa. *The Times*, favorable a la política de apaciguamiento hacia el Tercer Reich defendida por Chamberlain, se limitó a comentar el escrito en forma breve y sarcástica.[95] Los principales diarios franceses, inclusive aquellos que simpatizaban con la causa republicana, como *La Tribune des Nations*, se limitaron en lo general a reproducir el comunicado mexicano.[96] *Journal de Genève*, uno de los periódicos con mayor circulación en la ciudad sede de la Sociedad de Naciones, reseñó el mensaje en términos sumamente irónicos y despectivos.[97] La reacción desfavorable de la prensa ginebrina no asombró a Fabela, quien informó a su gobierno que ésta había sido desde un primer momento partidaria de los rebeldes.[98] Con todo, el delegado permanente destacaba la publicación íntegra de la nota mexicana por la mayor parte de la prensa europea y la escasez de ataques por parte del periodismo más proclive al bando nacionalista.[99]

---

94 Secretary General, "Record of Conversation", 31.III.1937, ASDN, R 3660 "Situation in Spain: Correspondence with the Govt. of Mexico".

95 *The Times*, Londres, 1.IV.1937.

96 *La Tribune des Nations*, París, 2.IV.1937.

97 *Journal de Genève*, Ginebra, 2.IV.1937.

98 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 2.IV.1937, AHGE-SRE, III-770-2 (II).

99 *Idem*.



¶ El fracaso parcial del levantamiento militar del 18 de julio de 1936 y la división de España en dos zonas controladas por bandos ideológicamente antagónicos presagiaban, desde un principio, la internacionalización de la Guerra Civil española. No obstante, la negativa de Francia y Gran Bretaña a inmiscuirse en el conflicto ibero, bloqueó el apoyo al gobierno legítimo español por parte de la Sociedad de Naciones e impidió que se concretaran los intentos republicanos de compra de armas en el exterior. Apertura de la XVIII Asamblea en el recién inaugurado Palacio de las Naciones. Fotografía de F.H. Jullien.

Por lo que hace a la propia España, el comunicado tuvo naturalmente gran resonancia en el ámbito republicano. La administración de Valencia no dejó de enaltecer esa iniciativa. Tanto su prensa comunista como socialista reprodujeron igualmente el texto entregado por Fabela al secretario general de la Sociedad de Naciones, acompañándolo con comentarios que elogiaron la actitud del gobierno mexicano en contraposición con la política de no intervención mantenida por las democracias occidentales. Por su parte, el Estado republicano agradeció a Cárdenas su respaldo diplomático en Ginebra.[100]

El mensaje impactó igualmente en América Latina, donde la guerra en España había dividido profundamente a la opinión pública. En ese contexto, la posición mexicana fue bien aceptada por los medios más izquierdistas del continente. Tal fue el caso del diario argentino *El Trabajo*, órgano del Partido Socialista de Mar del Plata, que reprodujo en primera plana la nota mexicana y analizó favorablemente su contenido:

> Sin duda no era inútil [que] estas cosas fueron dichas y sobre todo recordadas [a los] responsables [de la] inicua política llamada de no intervención. México persiste en la actitud adoptada desde [el] principio de la rebelión. Es la única posición lógica fundada [sobre] bases sólidas del Derecho Internacional.[101]

En México informaría Luis Sánchez Pontón, correspondiente de la Sociedad de Naciones en el país:

> La publicación de este documento por los diarios mexicanos ha causado naturalmente una fuerte sensación y ha sido acogida con mucho entusiasmo por todos los elementos políticos y sociales devotos al gobierno y con una cierta desconfianza por quienes son partidarios de los rebeldes.[102]

La reacción de la prensa estadounidense fue la distorsión, por parte de los principales diarios, del contenido de la nota, o el empleo de un tono mordaz al señalar que México daba a conocer su postura esperando que los demás países actuaran en igual forma. *The Washington Post* informaba

---

[100] Julio Álvarez del Vayo a ministro de Estado, 7.IV.1937, AHEEM, rollo 138.

[101] *El Trabajo*, Mar del Plata, 1.IV.1937, AHGE-SRE, III-770-2 (II).

[102] Luis Sánchez Pontón al secretario general, México, 1.IV.1937, ASDN, R 5151, carpeta 3 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

además que la iniciativa mexicana había irritado a los gobiernos latinoamericanos, que preferían no tener que manifestarse tanto a favor de uno como de otro de los bandos españoles, citando a tal efecto las declaraciones de varios embajadores de la región acreditados en Washington.[103]

La reacción hostil de la prensa estadounidense, aumentaba las sospechas del Departamento de Estado en cuanto a la colaboración del gobierno mexicano para que el régimen español evitara el embargo de armas impuesto desde enero por la potencia norteamericana,[104] lo que motivó a la Cancillería mexicana para enviar una nota aclaratoria a la Secretaría de Estado de ese país, que fue entregada el 1 de abril por Francisco Castillo Nájera al subsecretario de Estado, Sumner Welles, director de la división latinoamericana y uno de los pocos integrantes de la administración de Roosevelt que abiertamente simpatizaba con la causa republicana. El régimen mexicano reiteraba así su apoyo "moral y material al Gobierno legítimo de España" y criticaba la interpretación que las potencias europeas daban a la no intervención señalando, en contraste, que la lectura que hacía México del concepto de neutralidad no contradecía los fundamentos del derecho internacional. Asimismo la nota entregada a Welles reiteraba, por medio de los cauces diplomáticos formales, el compromiso adquirido de manera informal por el presidente Cárdenas a principios de enero de ese mismo año, en el que manifestaba de manera oficial que el Estado mexicano impediría cualquier reventa de armamento estadounidense hacia España, por lo que se comprometía únicamente a "suministrar sus propios elementos y evitar que empresas o agentes particulares ejecuten operaciones intermediarias para lograr la reexpedición de armas y demás pertrechos de procedencia extranjera". [105]

Paradójicamente, la nota expresaba la disposición mexicana a participar en cualquier mediación conjunta que, "respetando la soberanía de España", pudieran promover las naciones americanas.[106] La diplomacia mexicana, que hasta ese momento había rechazado cualquier tipo de mediación internacional –como la propuesta por las naciones centroamericanas– al considerar que la misma supondría necesariamente el

---

[103] *The Washington Post*, Washington, 31.III.1937.

[104] "Expediente relativo a la venta de armas y municiones a España", s.f., AHGE-SRE, III-146-1.

[105] Secretario de Relaciones Exteriores a Cordell Hull, México, 1.IV.1937, reproducida en *El Nacional*, ciudad de México, 2.IV.1937.

[106] *Ibid.*

reconocimiento de beligerancia a los nacionalistas, trataba ahora de impulsar una iniciativa similar entre las naciones latinoamericanas. Con ese fin, el 3 de abril de 1937, la Secretaría de Relaciones Exteriores giró instrucciones a sus representantes en América Latina para que sondearan la disposición de esos gobiernos a "hallar una fórmula de colaboración capaz de evitar que el conflicto español se prolongue indefinidamente".[107] La iniciativa tuvo un éxito relativo, pues la mayoría de las repúblicas latinoamericanas se limitaron a acusar recibo de la misma. Únicamente Brasil, Guatemala, República Dominicana y Uruguay respondieron favorablemente, aunque condicionaron su eventual participación a la presentación complementaria, por parte del gobierno mexicano, de una propuesta de mediación que fuera aceptada por los bandos nacionalista y republicano.[108] Ante ese resultado, que permite apreciar la escasa influencia de México entre sus vecinos continentales en relación con el asunto español, el gobierno de Cárdenas no formalizó la propuesta.

Si bien la nota presentada a la Secretaría General a finales de abril permitió a la administración cardenista cierta notoriedad internacional, presentándolo como el principal defensor de la causa republicana en la Sociedad de Naciones, la tímida acogida mediática a los principios que se defendían llevaría a Fabela a solicitar la autorización de la Cancillería para ampliar y matizar públicamente algunos aspectos relacionados con la posición mexicana ante el problema. El representante mexicano en la Sociedad de Naciones consideraba necesario reforzar la fundamentación de esa posición, la cual debía sustentarse en dos pilares jurídicos específicos: el artículo 10 del Pacto y el artículo 1 de la Convención de La Habana del 29 de marzo de 1928.[109]

El artículo 10 del Pacto de la Sociedad de Naciones había sido implícitamente invocado por la Secretaría de Relaciones Exteriores en la misiva dirigida al secretario general de la Sociedad al enfatizar que la política de México hacia la revuelta estaba fundamentada en los principios contenidos en el Pacto. Fabela proponía hacer explícita la concordancia entre la posición mexicana y el artículo 10 del Pacto, por el que los Estados integrantes de la Sociedad asumían el compromiso de hacer respetar y

---

[107] *El Nacional*, ciudad de México, 4.IV.1937.

[108] *El Nacional*, ciudad de México, 11 y 13.IV.1937 y *Excélsior*, ciudad de México, 12.IV.1937.

[109] Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 12.IV.1937, AHGESRE, III-770-2 (II).

mantener la soberanía territorial y la independencia de cualquier otro afiliado que tuviera que hacer frente a una agresión exterior:

> [El] Artículo 10 [del] Pacto expresa clara y terminantemente que "[los] miembros [de la] Liga se comprometen [a] respetar y mantener contra toda agresión exterior [la] integridad territorial [y la] independencia política de todos [los] miembros de la Liga"; como es evidente, España [es] víctima [de una] agresión exterior, [la cual] quebranta su integridad territorial y viola su independencia, México, compenetrado [de] sus altos deberes [de] solidaridad internacional, fiel [a] sus compromisos contraídos [por] tal precepto se ha interesado vivamente [por la] suerte del Gobierno [que] representa legalmente [al] Estado español; adelantándose [al] acuerdo que en justicia y en derecho exige [el] Pacto ha prestado ayuda moral [y] material [a las] autoridades constitucionales [de] España como prueba [del] respeto [que] mantiene [hacia la] integridad territorial [e] independencia de sus coasociados.[110]

En su petición, Fabela ironizaba la política de no intervención practicada "por los cultos gobiernos europeos", resaltando la contradicción que entrañaba el hecho de que la Sociedad de Naciones reconociera al gobierno republicano como único representante legítimo de España y, sin embargo, aceptara que recayera sobre el mismo un embargo que le impedía adquirir armamento para hacer frente a una sublevación militar apoyada por potencias extranjeras. Esa actitud, como lo subrayaba Fabela, entraba en clara contradicción con el artículo 10 del Pacto y sostenía que la no intervención sólo estaría justificada conforme a las normas del derecho internacional por aquellos países que sin ser parte del Pacto, no estaban obligados por los artículos 10 y 11 del mismo:

> Hay más, la supuesta no intervención que dice aplicarse en el caso de España quizá estaría bien ejercitada si pudiera decretarse previamente [la] neutralidad internacional y como consecuencia de esa neutralidad, pero es el caso [que los] miembros [de la] Liga no deben ser neutrales ante [la] agresión [a] España no sólo porque todos tienen que respetar [el] mantener [la] integridad e independencia de más miembros, sino porque en [este] caso tratase [de una] guerra [que] interesa [a la] Sociedad entera (artículo 11). En consecuencia [las] reglas [de] neutralidad y [lo] derivado como no intervención podría quizás invocarse [con] fundamento [en el] Derecho Internacional por [los]

---

110 *Idem.*

> pocos Estados que no pertenecen [a la] Liga para no ayudar [al] Gobierno español; pero no por miembros de ella, pues España tiene todas [las] garantías jurídicas [para] recibir [el] apoyo [de los] miembros [ya que] su Gobierno [es el] único legal reconocido por [la] Sociedad como representante [del] Estado español.[111]

El otro argumento expuesto por Fabela a la Cancillería, a fin de reforzar la base jurídica de la posición mexicana, se centraba en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados en Casos de Luchas Civiles, suscrita por México el 29 de marzo de 1928 a partir de la VI Conferencia Interamericana, celebrada en La Habana en febrero de 1928. El artículo 1 de dicha Convención establecía una serie de normas que los Estados contratantes se obligaban a respetar en sus relaciones con aquellas naciones que también hubieran firmado la Convención y en las que se estuviera desarrollando una confrontación interna. Fabela se refería concretamente a la excepción señalada en la fracción tercera de dicho artículo, que prohibía el tráfico de armas y material de guerra "salvo cuando fueran destinadas [al] Gobierno mientras no esté reconocida [la] beligerancia de los rebeldes, caso en el cual aplicáranse las reglas de neutralidad".[112] Dado que en el caso español, ni el gobierno mexicano ni el de ningún otro país había reconocido la beligerancia de los nacionalistas, Fabela sostenía que "no es [el] caso aplicar reglas de neutralidad consistentes esencialmente en no prestar ayuda directa ni indirecta [a las] partes contendientes, sino al contrario sostener [que se debía] prestar ayuda por todos [los] medios [al] Gobierno legítimamente constituido constitucional que no es otro que el del señor Azaña".[113]

Aunque Fabela no ocultaba a sus superiores la debilidad que representaba para ese argumento el que España no fuera signatario de la Convención, el internacionalista mexicano consideraba que este precedente podía ser exitosamente invocado por el gobierno mexicano para hacer resaltar la congruencia de su política hacia la situación española:

> Es cierto que España no suscribió Convención, y no podría reclamar sus beneficios, pero en cuanto [a] México, una vez ese Tratado [estuvo] vigente establece [con] claridad [la] política exterior [hacia las] guerras civiles, no

---

111 *Idem.*

112 *Idem.*

113 *Idem.*

> podría sin ser incongruente consigo mismo, variar [el] criterio y aplicar [al] Gobierno legítimo de España otra norma jurídica que la que comprometióse a seguir [la] Unión [de] Naciones Americanas; con tanta mayor razón que para conseguir propósito universal [de] establecer jurisprudencia precisa [para que] cada Estado uniforme su conducta exterior.[114]

Lo cierto es que esa explicación era contradictoria con la política establecida por el gobierno cardenista hasta ese momento, puesto que implicaba reconocer que lo que sucedía en España era una auténtica guerra civil y no la consecuencia exclusiva de una intervención extranjera, como venía sosteniendo la diplomacia mexicana en los foros internacionales, en concordancia con la posición del gobierno republicano. Sin embargo, la Cancillería estuvo de acuerdo y autorizó a Fabela a preparar tales declaraciones.[115]

El 19 de mayo de 1937, Fabela remitió a la agencia de noticias Havas el texto de la declaración aclaratoria, que previamente había sido aprobada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, y es probable que consiguiera un mayor impacto que la nota entregada a la Secretaría General unas semanas antes. La prensa izquierdista mostró una abierta simpatía hacia la actitud mexicana. *La Tribune des Nations*, un diario liberal parisino favorable, en términos generales, a la causa republicana, hizo una lectura más crítica de esas declaraciones. Si bien estimaba que "el gobierno mexicano defiende la causa del Gobierno republicano con más obstinación e intransigencia como no lo han hecho los portavoces autorizados del Gobierno de Valencia", por otro lado reconocía que el trabajo diplomático mexicano era una "tarea ingrata, pero cuan noble, la de recordar el espíritu y la letra del Pacto a aquellos que deben plegarse a las necesidades cotidianas de una política de contemporización y prudencia".[116]

La reiteración mexicana de que la Sociedad de Naciones admitía al gobierno de la República como único representante legítimo de España, coincidía con las primeras gestiones oficiales de éste para conseguir el propio reconocimiento de la organización ginebrina. En mayo, los franquistas emprendieron una primera ofensiva diplomática en Ginebra y,

---

114 *Idem.*

115 Secretario de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, México, 13.V.1937, AHGESRE, III-770-2 (II).

116 *La Tribune des Nations*, París, 22.IV.1937, reproducido en I. Fabela y L. I. Rodríguez, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

con dicho motivo, enviaron a Juan Teixidor y Sánchez[117] con la misión de protestar contra la presencia de enviados de la República y solicitar que la delegación permanente española ante la Sociedad de Naciones, fuera ocupada por los representantes de Burgos.[118] El 25 de mayo de 1937, Teixidor y Sánchez presentó esas demandas a la Secretaría General. La administración franquista, que se presentaba como "légitime représentant de la Nation Espagnole", fundamentaba su petición de reconocimiento en que todos los principios de la Constitución de 1931, "charte de laquelle le Gouvernement rouge de Valencia prétend dériver son caractère légal", eran día con día vulnerados por los republicanos. La comunicación citaba un gran número de incidentes que presuntamente ellos habían propiciado y a cuyas autoridades se acusaba de encubrir más de 300,000 asesinatos. Con ello se pretendía demostrar la ausencia de derechos en la zona controlada por el gobierno de Valencia, contraponiendo a esa situación anárquica el supuesto orden y legalidad que prevalecían en la retaguardia nacionalista. Teixidor solicitaba al secretario general que distribuyera esa nota entre todos los Estados integrantes de la Sociedad de Naciones.[119]

Joseph Avenol no dudó en consultar a la Sección Política de la Secretaría General y, de acuerdo con ésta, decidió archivar la petición del gobierno de Burgos, limitándose a acusar recibo de la misma, al tiempo que remitía a su representante oficioso las resoluciones de la Comisión de Verificación de Poderes de la Asamblea. De acuerdo con Francis Paul Walters, director de la Sección Política, Avenol dispuso asimismo que, dado

---

117 El agente franquista ante la Sociedad de Naciones había sido cónsul general en Ginebra antes de ponerse, el 4 de agosto de 1936, a las órdenes de la Junta de Defensa de Burgos como gran parte del cuerpo diplomático español. Bernabé Toca a secretario de Relaciones Exteriores (del gobierno nacional), Berna, 27.X.1936, AMAE, R 603, exp. 1. La documentación contenida en este expediente da cuenta igualmente de la mutua infiltración de las representaciones de los nacionalistas y republicanos en Suiza, así como de la actitud favorable de los españoles adscritos al Secretariado Permanente de la Sociedad de Naciones hacia el gobierno de Burgos. Véase también AMAE, R 603, exp. 2.

118 Sobre la actividad de los agentes del gobierno de Burgos en los principales cantones suizos, la estancia de Alfonso XIII en Lausanne y las actividades de espionaje dentro y en torno de las legaciones republicanas por parte de Italia y los simpatizantes del bando nacionalista, véase AMAE, R 603, exps. 1 y 2.

119 Juan Teixidor y Sánchez a Joseph Avenol, Ginebra, 25.V.1937, ASDN, R 3660 "Situation in Spain: Letter of 25th May 1937 from the Government of General Franco"; la nota del gobierno franquista en ese mismo expediente: Gobierno Nacional de España a secretario general de la Sociedad de Naciones, Salamanca, 22.V.1937.

que desde un punto de vista formal Teixidor y Sánchez tenía el carácter de un simple particular, no correspondía a la Secretaría General de la Sociedad distribuir copias de su comunicación entre los países afiliados.[120]

La defensa de España durante la XVIII Asamblea

Mientras Fabela exponía ampliamente a Cárdenas las razones por las que había considerado prudente fortalecer la postura mexicana en Ginebra ante el conflicto español,[121] el nuevo gobierno republicano encabezado por Juan Negrín iniciaba las diligencias para replantear su situación en la Sociedad, con el propósito de anular el acuerdo de no intervención que perjudicaba militarmente a los republicanos.[122]

Así, las discusiones en torno del caso español volverían a producirse en la tribuna ginebrina a partir de las demandas del régimen legítimo para que finalizara la intervención de Italia y Alemania en su nación. El asunto dio lugar a una nueva reunión del Consejo, que el 29 de mayo aprobó por unanimidad una resolución en la que se tomaba en cuenta los esfuerzos realizados por el Comité de No Intervención para asegurar una estricta no intervención y la retirada de los combatientes extranjeros del territorio ibero. Álvarez del Vayo debió recurrir una vez más al parecer de los demás representantes en el Consejo, limitándose a hacer constar su protesta por el trato desdeñoso que se daba a la confrontación en España en las discusiones y resoluciones del Consejo.[123]

Entre tanto, la situación internacional se complicaría aún más. El bombardeo al puerto de Almería por la flota teutona, en represalia por el ataque de la aviación republicana a un barco de combate germano anclado en Mallorca, estuvo a punto de provocar una declaración de guerra a Alemania.[124] El incidente sería aprovechado por esta nación e Italia para

---

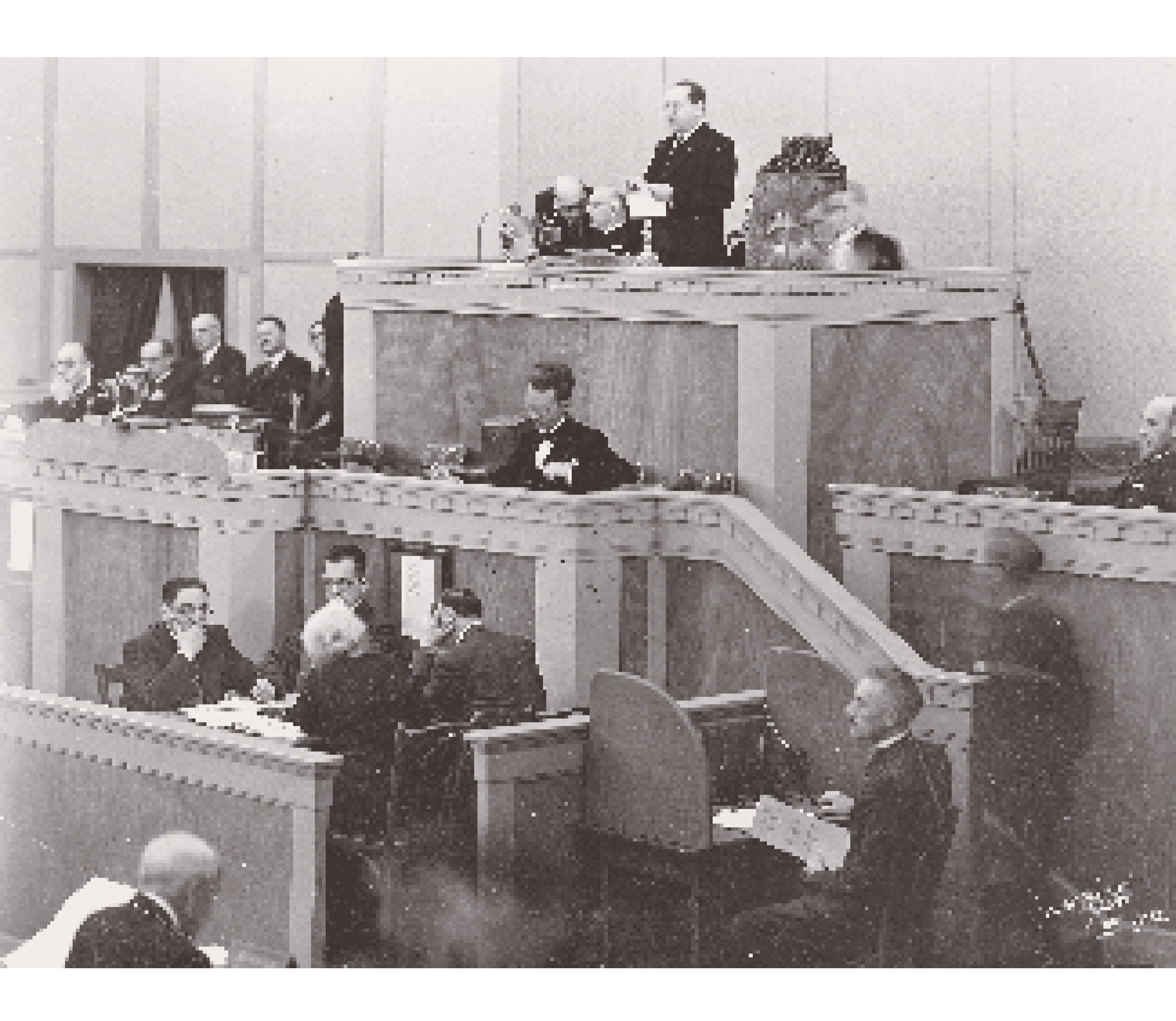
[120] Francis Paul Walters al secretario general, Ginebra, 26.V.1937 y Secretaría General a Juan Teixidor y Sánchez, Ginebra, 26.V.1937, ASDN, R 3660, [expediente confidencial] "Situation in Spain: Letter of 22th May 1937 from the Government of General Franco".

[121] Isidro Fabela a Lázaro Cárdenas, Ginebra, 17.V.1937, AHGE-SRE, III-770-2 (III); también en I. Fabela, *Cartas…*, *op. cit.*, pp. 11-22.

[122] Sobre el gobierno de Negrín, véase Gabriel Jackson, *Juan Negrín: médico, socialista y jefe del Gobierno de la II República Española*, Barcelona, Crítica, 2008.

[123] Société des Nations, *Journal Officiel*, "Procès-verbal de la quatre-vingt-dix-septième session du Conseil", Ginebra, 1937, pp. 333 y 334.

[124] M. Alpert, *Aguas peligrosas…*, *op. cit.*, p. 180.



¶ En respuesta a la temprana y contundente implicación de las potencias revisionistas occidentales en el conflicto español, Francia y Gran Bretaña evitaron un enfrentamiento indirecto con ambas, bloqueando el planteamiento de la situación española en la Sociedad de Naciones e impulsando, en contrapartida, un acuerdo internacional de no intervención en el conflicto, al que buscarían sumar a la mayoría de los países europeos. Juan Negrín ante la XVIII Asamblea de la Sociedad de Naciones. Fotografía de C.Ed. Boesch.

retirarse temporalmente del Comité de No Intervención y debilitar aún más al deficiente control internacional sobre los puertos y fronteras españoles. Poco después, el bloqueo de la ruta mediterránea entre la Unión Soviética y España por submarinos italianos presagiaba el inicio de una conflagración generalizada.[125] Con el decidido apoyo británico, la Conferencia Internacional celebrada en Nyon en septiembre de 1937 puso fin a los ataques de dichos submarinos, pero no detuvo la masiva injerencia de Italia y Alemania en favor del bando nacionalista.[126]

Fabela informó frecuentemente a Cárdenas del curso de los acontecimientos en Europa, y a la vez fijó su atención en el procedimiento que había conducido a la firma del acuerdo de no intervención.[127] No obstante, a finales de julio Fabela pediría nuevas instrucciones a Cárdenas ante el entorno peligroso que la situación europea empezaba a generar. Como contexto, Fabela resaltaba el fracaso del Comité de No Intervención para poner fin a la participación de Alemania e Italia, así como el desempeño ambiguo de Gran Bretaña para hacer respetar dicho acuerdo entre las potencias europeas.[128] Fabela pedía indicaciones para guiar su comportamiento en la XVIII Sesión de la Asamblea Ordinaria de la Sociedad de Naciones. Según él estimaba, la evolución de la situación española sólo presentaría dos alternativas al gobierno mexicano: la primera, ratificar por medio de una nueva declaración pública la política mexicana hacia el conflicto y volver a protestar por la intervención en España; o, la segunda, intentar que la Asamblea reconociera que la Península era víctima de una agresión exterior y, por consiguiente, plantear la aplicación de las sanciones correspondientes a las potencias nazi-fascistas.[129]

El delegado permanente de México ante la Sociedad de Naciones recomendaba a Cárdenas seguir el primero de esos dos caminos, "es decir, el de hacer simplemente declaraciones y ratificando nuestra conducta inicial en el caso español", para evitar el riesgo de una muy probable derrota

---

[125] Antony Beevor, *La Guerra Civil Española*, Barcelona, Crítica, 2005, p. 431.

[126] Société des Nations, *Journal Officiel*, "Instruments de la Confèrence de Nyon: arrangement de Nyon et accord additionel a cet arrangement", C.409.M.273.1937. VII, Ginebra, 1937.

[127] Isidro Fabela a Lázaro Cárdenas, Ginebra, 18.VII.1937, en I. Fabela, *Cartas...*, *op. cit.*, pp. 23-27; también en I. Fabela y L.I. Rodríguez, *op. cit.*, pp. 34-36.

[128] Isidro Fabela a Lázaro Cárdenas, Ginebra, 27.VII.1937, en I. Fabela, *Cartas...*, *op. cit.*, pp. 29-35.

[129] *Ibid.*, pp. 33 y 34.

en el caso de que México presentara a la Asamblea una denuncia formal contra Alemania, Italia e inclusive Portugal.[130] Ciertamente, no se podía ser más "papistas que el Papa", solicitando para España lo que ella no había pedido para sí misma, "porque no le convenga tal vez, en virtud de compromisos secretos que nosotros ignoramos".[131] Fabela llegaba a la conclusión de que era el régimen español el que debía intentar esa vía y tratar de conseguir el respaldo de la mayoría de los pequeños Estados, "que podrían quizás hacer su primer acto de presencia contra las hasta ahora dominantes grandes potencias".[132] Lo más prudente sería que el gobierno mexicano se limitara a emitir una declaración en la que se reafirmaran los fundamentos de su posición, apegados a la letra y espíritu del Pacto, y se rechazara en contrapartida la colaboración con el Comité de No Intervención y la beligerancia de los nacionalistas:

> En esa virtud estimo que para dar relieve final a la actitud de México en el conflicto español, bastaría con que el Gobierno que usted preside, por conducto de su legación en Ginebra, hiciera declaraciones oportunamente, no sólo reafirmando su criterio legalista, su fidelidad al Pacto y a la justificación de su ayuda al Gobierno del señor Azaña, sino su oposición a entrar en arreglos con cualquier organismo ajeno a la Sociedad de las Naciones y, muy particularmente, al reconocimiento de la beligerancia de los rebeldes españoles.[133]

El 21 de agosto de 1937, el gobierno ibero solicitó al Consejo que su problema fuera replanteado en la XVIII Asamblea, la cual iniciaría sus sesiones el 13 de septiembre. En su exposición al Consejo, Álvarez del Vayo invocaba nuevamente el artículo 11 del Pacto para denunciar los ataques a mercantes republicanos por parte de submarinos italianos, a fin de refrendar la demanda de su gobierno respecto de la inequívoca agresión exterior de que era víctima.[134]

---

[130] *Ibid.*, p. 34.

[131] *Idem.*

[132] *Ibid.*, p. 35.

[133] *Idem.*

[134] Julio Álvarez del Vayo al secretario general, Valencia, 21.VIII.1937, en League of Nations, *Official Journal*, "Minutes of the Council: Ninety-eight & Ninety-ninth sessions: annex 1674", Ginebra, 1937, pp. 1161-1163. Véase también E. Moradiellos, *El reñidero…*, *op. cit.*, pp. 172 y 173.

Esa petición enfrentó un obstáculo porque una nueva iniciativa uruguaya pretendía otorgar el reconocimiento de la beligerancia de los nacionalistas por parte de los países latinoamericanos.[135] El gobierno de Montevideo utilizó como pretexto una propuesta colectiva de mediación humanitaria, pero en realidad respondía al notable deterioro de las relaciones de ese país con el régimen republicano, que ya había originado la ruptura diplomática entre ambos en mayo de ese mismo año. El Estado mexicano, que se hacía cargo de los intereses republicanos en Uruguay, rechazaría la medida colectiva el 10 de septiembre, confirmando su posición original ante ese tipo de propuestas.[136]

El 30 de agosto, la Secretaría de Relaciones Exteriores comunicó a Fabela la política a seguir en lo referente a España y que aceptaba las recomendaciones que sugirió a Cárdenas en su carta del 27 de julio. Sin embargo, Hay pedía que no se tomara la iniciativa y se permaneciera a la expectativa de las acciones de la administración de Valencia, "consultándonos urgentemente toda [la] ayuda [que] pueda impartírsele ante [la] Liga". Aunque el caso pueda parecer semejante al de Etiopía, la política seguida por México en ambos casos es diametralmente opuesta, por lo que sería un error entender que es lo mismo prudencia que abstención, pese a que ambos conflictos hayan sido comúnmente identificados en una misma línea retórica. La comunicación de la Secretaría de Relaciones Exteriores instruía finalmente a Fabela de que en caso de que el gobierno republicano buscara su reelección en el Consejo, debía "otorgarle voto y apoyo".[137]

En su mensaje anual al Congreso –el 1 de septiembre–, el presidente Cárdenas reafirmó públicamente la política de apoyo de su gobierno hacia España al referirse a la nota entregada, a finales de marzo, a la Secretaría General de la Sociedad,

> en la cual México definió su criterio respecto a la conveniencia de interpretar la neutralidad internacional en casos como el de España, conforme a los principios del Pacto Constitutivo de la Liga, estableciendo una distinción

---

[135] Circular de la Secretaría de Relaciones Exteriores de Uruguay a las repúblicas americanas, Montevideo, 29.VIII.1937, AHGE-SRE, III-488-1.

[136] Eduardo Hay a Secretaría de Relaciones Exteriores de Uruguay, México, 10.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-1.

[137] Secretaría de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, México, 30.VIII.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

> entre los gobiernos legítimos agredidos, a los que debe proporcionárseles el apoyo a que tienen derecho, y los grupos agresores.

Cárdenas reiteraba el compromiso de su régimen con dichos principios y anunciaba que, de acuerdo con los mismos, éste continuaría prestando su apoyo "moral y material" a la República española.[138]

Previa la apertura de la XVIII Asamblea de la Sociedad de Naciones, Cárdenas personalmente, y la Cancillería por órdenes de éste, modificaron las instrucciones enviadas a Fabela, una vez que se tuvo conocimiento de que los republicanos deseaban presentar su caso ante la Asamblea, por lo que se pedía al delegado mexicano prepararse para intervenir en apoyo de dicha petición.[139] Esa inquietud de México iba en realidad más allá de su deseo de auxiliar a las autoridades de la Península. Al oponerse a las manifestaciones de fuerza de las potencias internacionales, la política exterior mexicana pretendía enviar un mensaje a su vecino del norte; en palabras de José Antonio Matesanz: "te lo digo Italia y Alemania, Francia e Inglaterra, para que me entiendas tú, Estados Unidos".[140] Esa política preventiva podía encontrar su lógica en el conflicto religioso mexicano y más tarde su pertinencia ante la rebelión del general Saturnino Cedillo en mayo de 1938, pero muy especialmente desde mediados de 1937 en que el gobierno retomó la ofensiva con el propósito de nacionalizar la actividad de las empresas petroleras extranjeras en el país. Ello auguraba un nuevo periodo de tensiones con Estados Unidos y Gran Bretaña. De hecho, la creciente preocupación estadounidense había llevado al Departamento de Estado a inquirir –a finales de julio– ante las autoridades

---

138 *Excélsior*, ciudad de México, 2.IX.1937. Cárdenas se refiere en su discurso literalmente a la "nota de México del 31 de marzo", fecha en que el comunicado mexicano fechado el 29 de marzo, y entregado a Avenol un día más tarde, fue hecho público y enviado a todos los delegados de la Sociedad por la Secretaría General. Isidro Fabela a Joseph Avenol, Ginebra, 29.III.1937, ASDN, R 3660 "Situation in Spain: Correspondence with the Govt. of Mexico"; Société des Nations, "Communication du Gouvernement Mexicain", Ginebra, 31.III.1937, C.190.M.135.1937.VII.

139 Lázaro Cárdenas a Isidro Fabela, México, 11.IX.1937, en Elena Vázquez Gómez (comp.), *Epistolario de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI, 1974, pp. 305 y 306; Secretaría de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, México, 11.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

140 J. A. Matesanz, *Las raíces…*, *op. cit.*, p. 192.



¶ La salida de Italia de la Sociedad de Naciones el 11 de diciembre de 1937 no afectó la posición del organismo ginebrino ante el conflicto español, pues tanto Francia como Gran Bretaña siguieron bloqueando los diversos intentos del gobierno republicano y de la diplomacia mexicana para que Ginebra condenara la intervención germano-italiana en España. XCVIII Consejo de la Sociedad de Naciones presidido por Juan Negrín. Fotografía de C.Ed. Boesch.

mexicanas si estaban dispuestas a romper el acuerdo Calles-Morrow, demanda que mereció una respuesta evasiva.[141]

Esa situación potencialmente amenazadora, hacía que Cárdenas concediera un enorme valor al derecho que tenía México para hacer uso de la tribuna ginebrina:

> En vista de que no se trata solamente, en el presente caso, del problema concreto español, sino de *la necesidad que México tiene de dejar sentado en forma pública un precedente contrario a toda intromisión indebida de los países fuertes en la existencia de las naciones débiles*, he creído prudente dejar a su consideración la conveniencia de que la delegación que preside tome la iniciativa en la Asamblea si España se abstiene de hacerlo.[142]

En ese sentido, la defensa de la República española constituía realmente la base de la estrategia mexicana para encauzar sus propias desavenencias con las grandes potencias anglosajonas, en especial cuando se preveían consecuencias adversas debido a la política nacionalista de la administración cardenista. De aquí la importancia que Cárdenas daba a Ginebra, no obstante su desánimo respecto de la Sociedad y de enfrentar una fuerte oposición nacional por el respaldo que brindaba a los "rojos" peninsulares.

La delegación ibérica planteó desde un principio su caso ante el Consejo y la Asamblea, en lo que sería el último y más desesperado intento para poner fin a la no intervención. El primer ministro republicano tomó parte en los debates del XCVIII Consejo de la Sociedad, los cuales presidió hasta que fue discutida la apelación de su gobierno. El 16 de septiembre de 1937, Negrín denunció la intervención italiana en la contienda y centró su discurso en la idea que constituía el *leitmotiv* de su estrategia en Ginebra: reclamar que el enfrentamiento no fuera considerado una guerra civil –en la que la Sociedad no podía intervenir– sino el resultado de una campaña de agresión de Italia, Alemania y Portugal contra España. La invasión de territorio español por un numeroso ejército italiano, así como los continuos ataques por mar y tierra contra ciudades y buques ibéricos por parte de las fuerzas de Italia y Alemania, eran parte de la argumentación con que se invocaba el artículo 11 del Pacto. El representante republicano

---

141 L. Meyer, *La marca…, op. cit.*, pp. 154-156.

142 Lázaro Cárdenas a Isidro Fabela, México, 11.IX.1937, en E. Vázquez Gómez, *op. cit.*, p. 306. Las cursivas son mías.

criticaba la actitud tímida de las potencias ante el aumento de los embates italianos en el Mediterráneo. Negrín recordaba cómo en varias ocasiones su gobierno había demostrado la participación de italianos y germanos en el conflicto, pero que las democracias occidentales parecían preferir que España sucumbiera a fin de evitar el riesgo de una conflagración general en Europa. El primer ministro español finalizó su discurso subrayando que la guerra que se desarrollaba en España afectaba a toda la comunidad internacional y que, por tanto, competía a la Sociedad de Naciones intervenir para hacer respetar la legalidad mundial.[143]

Ese mismo día, Negrín entregó a Avenol la documentación probatoria de la implicación italo-teutona para que el secretario general la hiciera distribuir entre los integrantes de la Sociedad de Naciones.[144] Con ello, el gobierno republicano pretendía provocar un cambio en la actitud de Francia e Inglaterra que lo pudiera salvar de la derrota.

El discurso de Negrín fue contestado por Delbos que, en su calidad de presidente de la Conferencia de Nyon, rechazó las acusaciones de pasividad señalando que franceses e ingleses habían empleado las medidas adecuadas para garantizar la seguridad de la navegación en el Mediterráneo.[145]

No obstante, las palabras de Negrín fueron escuchadas por el delegado neozelandés, William Joseph Jordan, quien sin revelar una posición definida respecto del conflicto español, criticó igualmente la lentitud con que eran atendidas las peticiones de ayuda para Etiopía, China y España, sometidos todos ellos a distintas formas de agresión extranjera. Asimismo, ese representante fue muy audaz al proponer que una coalición internacional administrara en España en tanto que, previo consentimiento de los bandos antagónicos, se efectuaran elecciones en las que el pueblo español decidiera libremente su forma de gobierno sin ninguna intervención foránea.[146]

---

[143] Société des Nations, *Journal Officiel*. "Procès-verbal de la quatre-vingt-dix-huitième session du Conseil", Ginebra, 1937, p. 916.

[144] Carta del gobierno español (J. Negrín) al secretario general, Ginebra, 16.IX.1937, en League of Nations, *Official Journal*, "Minutes of the Council: Ninety-eight & Ninety-ninth sessions: annex 1674", Ginebra, 1937, pp. 1163-1166.

[145] Société des Nations, *Journal Officiel*. "Procès-verbal de la quatre-vingt-dix-huitième session du Conseil", Ginebra, 1937, pp. 917 y 918.

[146] *Ibid.*, p. 918.

El delegado por la Unión Soviética, Litvinov, también respaldó las denuncias republicanas, recordando al Consejo que el Pacto establecía que la Sociedad defendería a cualquiera de sus afiliados "contre toutes sortes d´agression", algo que no se había hecho en el caso de España, integrante de pleno derecho y del Consejo de la organización.[147] No obstante, el Consejo decidió aplicar medidas después que el asunto español fuera debatido en la Asamblea.

Las controversias en torno del problema ibero fueron muy importantes durante la XVIII Asamblea General, la cual inició sus reuniones el 14 de septiembre de 1937.[148] Tres días más tarde, Fabela informaba a la Cancillería que el régimen republicano ya había expuesto su caso y que, de acuerdo con lo convenido, él preparaba un discurso para reiterar la política del gobierno mexicano hacia la confrontación peninsular. A ese respecto, Fabela adelantaba que denunciaría –sin llegar a mencionarlas– a Alemania e Italia como causantes de la revuelta en España y protestaría contra la celebración, sin el consentimiento de Ginebra, de la Conferencia de Nyon y los ataques navales en el Mediterráneo.[149]

---

147 *Ibid.*, p. 919.

148 Los agentes diplomáticos de ambos bandos coincidirían en esa reunión de la Asamblea. El duque de Alba, enviado de Franco, había presentado desde los primeros días de septiembre una nueva protesta en contra de los derechos de representación de los republicanos ante la Sociedad de Naciones, subrayando de nueva cuenta los excesos y vejaciones que tenían lugar en la retaguardia enemiga. El tratamiento interno de esa nueva protesta, que prácticamente era una solicitud de admisión a la XVIII Asamblea, mereció una atención interna reservada pero un poco descuidada a diferencia de la que se dio a la nota presentada en mayo por Teixidor y Sánchez. Joseph Avenol permitió que la protesta del gobierno nacional fuera presentada a la Comisión de Verificación de Poderes de la Asamblea, la cual no podía sino rechazarla al estimar que no competía a ellos decidir sobre una situación que no podía determinarse con base en elementos jurídicos sino políticos. Avenol, Francis Paul Walters y el argentino Luis Podestá Costa, director de la Sección Jurídica, concluyeron que la nota de los nacionalistas no merecía más que un acuse de recibo. El duque de Alba al secretario general de la Sociedad de Naciones, Ginebra, 12.IX.1937, ASDN, R 3660, [expediente confidencial] "Situation en Espagne: Note verbale, datée de Salamanque, le 8 septembre 1937, émanant du 'Gouvernement National d'Espagne' et transmise par son représentant à Genève, le 12 septembre 1937, concernant la Délégation du Gouvernement de Valence à l'Assemblée"; "Note by Mr. Walters", Ginebra, 14.IX.1937 y Podestá Costa a Walters, Ginebra, 16.IX.1937, en el mismo expediente confidencial.

149 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 17.IX.1937, AHGESRE, III-488-2.

El delegado de México pronunció su primera disertación el 20 de septiembre. Fabela sistematizó exhaustivamente la posición de su país hacia el caso español concordante con los principios rectores de la política exterior mexicana.[150] En su primera parte, el discurso presentaba sombríamente la situación en Europa y Extremo Oriente, donde dos integrantes de la Sociedad –España y China– padecían guerras provocadas por la intervención de potencias extranjeras sin que la Sociedad de Naciones hubiera acudido en su ayuda. Fabela incidía a continuación en la violación de los principios del Pacto y en el progresivo deterioro del sistema de seguridad colectiva internacional. Todo ello constituía "un presagio de la derrota de nuestra civilización".[151]

Tras referirse brevemente a China y solicitar la intervención de la Sociedad de Naciones para terminar con la invasión japonesa, mucho más violenta en esta segunda etapa, Fabela se ocupaba del caso de España, criticando directamente "la política de sustraer a la jurisdicción de la Liga los problemas fundamentales de la paz, tratando de ocultar la realidad por medio de ficciones". La causa de esa situación –afirmaba el delegado mexicano– no era otra que la estrategia de moderación practicada por las democracias europeas frente a la creciente agresividad de las potencias totalitarias. Sin citarlas directamente, Fabela censuraba la tímida actitud de Francia y Gran Bretaña, señalando que, paradójicamente, "los países que iniciaron esta política sacrificaron durante la Gran Guerra millones de vidas humanas".

De acuerdo con la nota del 29 de marzo y con la reciente intervención de Negrín ante el Consejo, Fabela sostenía que el conflicto español constituía más un caso de agresión exterior contra el gobierno legítimo de España, que una guerra civil. Sobre esa base, el delegado mexicano reclamaba la intervención de la Sociedad de Naciones en auxilio de las autoridades republicanas, así como la aplicación de sanciones a Italia, Alemania y Portugal. El Estado mexicano compartía la preocupación de las democracias europeas por evitar una nueva conflagración mundial, pero creía que el único camino para impedirla era el respeto de los principios del Pacto de la Liga de las Naciones. A ese respecto, advertía que el caso de la Península resultaba paradigmático, ya que la pasividad de las democracias occidentales es la que había originado desde un primer momento

---

150 Discurso de Isidro Fabela en la sesión plenaria de la XVIII Asamblea de la Sociedad de Naciones, Ginebra, 20.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-1.

151 *Idem.*

la intervención de las potencias totalitarias en ese país, dando así lugar a enfrentamientos que no podían ser sino la antesala a una confrontación de mayores proporciones:

> […] en primer lugar, creemos que si, al iniciarse la intervención extranjera en España, en vez de ignorarse las realidades, se aceptan aplicándoles el Pacto rigurosamente, esa intervención habría cesado, y la Sociedad de las Naciones, defendiendo los principios del Derecho de Gentes, habría alcanzado un resonante triunfo. En segundo lugar, en vez de decir que se ha evitado la guerra, ¿no sería más justo decir que se prolongó en España y se aplazó en Europa?[152]

Dicho eso, Fabela justificaba en contraposición el desempeño de su gobierno en el asunto español, exponiendo así los fundamentos jurídicos señalados en la nota que este representante entregó a la Secretaría General en marzo de ese año. Fabela insistía así en que las bases de la política mexicana en el caso ibero estaban estipuladas en las normas generales del derecho internacional y, con la flexibilidad antes mencionada, en la Convención Panamericana sobre Derechos y Deberes de los Estados en Casos de Luchas Civiles de La Habana (1928). Asimismo, la única consecuencia de la no intervención había sido "privar a España de la ayuda que su Gobierno legítimo podía lógicamente esperar, conforme al Derecho Internacional, por parte de aquellos Estados con los que mantiene relaciones diplomáticas normales".[153] El fracaso del Comité de Londres –continuaba Fabela– había influido en la perspectiva mexicana hacia ese conflicto, cuyo fundamento no era otro que la no intervención defendida por México desde su ingreso en la Sociedad de Naciones:

> No solamente hemos protestado siempre contra la injerencia extranjera en los asuntos interiores de los Estados […] sino que consideramos absoluto, ilimitado e inalienable el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos y darse sin ninguna intervención extranjera la forma de gobierno que corresponda a su voluntad. Este sentimiento tiene raíces tan profundas en nuestro país que […] no podemos concebir la posibilidad de que sufra el más leve ataque. Al firmar el Pacto Argentino, México adoptó el principio de no reconocimiento de las adquisiciones u ocupaciones territoriales obtenidas por

---

[152] *Idem.*

[153] *Idem.*

> la fuerza de las armas. Últimamente, el presidente Cárdenas, al declararse partidario de la reducción de armamentos como medio indispensable para lograr el desarme total, insistía en que, para México, el respeto a la soberanía de las naciones es condición indispensable del mantenimiento de la paz.[154]

Fabela concluía su comparecencia con la petición de que finalizara el sistema de no intervención y solicitó la acción inmediata de la Sociedad de Naciones en la solución de la confrontación ibérica, considerada no como una guerra civil sino como una agresión de las potencias totalitarias contra el gobierno y el pueblo de España.[155]

En definitiva, el problema español permitía refrendar ante la comunidad internacional las directrices de la política exterior mexicana, cuyos principios se basaban en las doctrinas denominadas Carranza y Estrada. El régimen cardenista, como ya se ha advertido, pretendía utilizar esos argumentos para hacer frente a las diferencias que podrían resultar de sus complejas relaciones con las potencias anglosajonas, sobre todo cuando iniciaba una difícil renegociación de las condiciones de explotación de sus recursos petroleros. Es por eso que no puede entenderse la defensa de España como único propósito y fin de la diplomacia mexicana en Ginebra, pues subyace en ella una intención preventiva y autodefensiva ante los riesgos e intereses nacionales en esas circunstancias.

Lo anterior no significa que el gobierno mexicano descuidara la defensa del régimen de Valencia ante la Liga. El 24 de septiembre, Fabela

---

[154] *Idem*. El gobierno cardenista mostraría una mayor apertura respecto de los planteamientos de control y reducción de armamentos ante los sucesos que tenían lugar en la Península. Véase Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 186, "Actes de la dix-neuvième session ordinaire de l'Assemblèe, séances des Commissions: Procès-verbal de la Troisième Commission (Réduction des armements)", Ginebra, 1938, pp. 23 y 24. La posición de México respecto al desarme no sufrió variaciones desde su planteamiento en la Conferencia del Desarme inaugurada en 1932. Puesto que su potencial militar era limitado, México no señalaría inconvenientes ante la propuesta de una reducción de armamentos a un mínimo compatible con el mantenimiento del orden interior que fuera capaz de asegurar la estabilidad de sus instituciones. A este respecto, véase H. Van Leisen, *op. cit.*, pp. 25-27.

[155] La delegación española ante la Sociedad de Naciones pidió que se agradeciera al gobierno mexicano por la fraternal muestra de amistad que había representado la intervención de Fabela ante la Asamblea, lo cual hizo personalmente el embajador español en una audiencia especial solicitada con este fin al secretario de Relaciones Exteriores de México. Félix Gordón Ordás al ministro de Estado, México, 21.IX.1937, AMAE, R 996, exp. 102.

informaba a Hay que en tres días más Álvarez del Vayo volvería a plantear la situación ante la Asamblea. El representante mexicano transmitía a la Cancillería las cinco exigencias que la administración de la Península haría a la Asamblea, aunque desde su punto de vista fuera "casi seguro" que ninguna de ellas sería aprobada.[156] Éstas se referían, sucesivamente: al reconocimiento de la agresión de Italia y Alemania contra España; a la necesidad de poner fin a dicha agresión; a la suspensión de restricciones impuestas al gobierno republicano para adquirir material de guerra; a la retirada de todos los voluntarios extranjeros de España, y a que las medidas de seguridad naval aprobadas en Nyon protegieran igualmente las aguas territoriales españolas.[157]

Hay autorizó a Fabela apoyar las tres últimas peticiones peninsulares pero "sin atacar directamente [a los] Gobiernos de Alemania e Italia". La Cancillería instruía igualmente a su representante para respaldar los argumentos relacionados con la injerencia extranjera en el conflicto, que a su juicio estuvieran debidamente probados, pero sin tomar nunca la iniciativa.[158]

Tal como se esperaba, Álvarez del Vayo participó ante la Asamblea el 27 de septiembre, reafirmando las pruebas de la intervención germano-italiana y solicitando la disolución del Comité de No Intervención y la reconsideración del enfrentamiento como una agresión en contra de España por parte de Italia, Alemania y Portugal.[159] Esa exposición dio lugar a un intenso debate dentro de la Sexta Comisión de la Asamblea, la de asuntos políticos, el 28 de septiembre, y durante la cual los delegados de Francia, Gran Bretaña, Austria, Polonia y Hungría rechazaron una a una las exigencias del régimen legítimo, defendiendo en cambio las acciones del Comité de No Intervención –prácticamente paralizado tras el retiro de Italia y Alemania–, y considerando un éxito las medidas empleadas para contrarrestar los ataques navales en el Mediterráneo adoptadas en Nyon. Únicamente México y la URSS respaldaron las demandas españolas, en

---

156 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 24.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

157 *Idem.*

158 Secretario de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, México, 25.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

159 Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 175, "Actes de la dix-huitième session ordinaire de l´Assemblée: Procès-verbal de la Sixième Commission (Questions politiques)", Ginebra, 1937, pp. 53-58.

tanto que el delegado de Noruega, sin conceder su apoyo, lamentó la inoperancia mostrada por la Sociedad de Naciones ante los casos de Etiopía y España.[160]

Fabela, quien en esa ocasión tomó la palabra después de las intervenciones de los representantes de Francia y Gran Bretaña, reiteró el apoyo mexicano a las tres últimas demandas del gobierno republicano, centrando su discurso en la necesidad de reconocer de una vez por todas que España era víctima de una agresión exterior y que, en consecuencia, su caso debía ser resuelto por la Sociedad de Naciones. Fabela rechazaba que las tropas de italianos y alemanes que peleaban del lado de los nacionalistas estuvieran formadas por voluntarios, basado en las pruebas presentadas por la administración republicana.[161] Aprovechando su discurso, Fabela hablaba del alcance que debía tener el principio de no intervención en los asuntos de otros Estados. Señalaba que la integridad territorial de un país no sólo se violaba cuando la agresión exterior tenía como propósito "la conquista total o parcial del territorio o la absorción de su soberanía", sino desde el momento en que, "interviniendo en sus asuntos interiores, potencias extranjeras apoyan a una acción sublevada contra el Gobierno constitucional a fin de hacer triunfar una ideología política determinada".[162] Cárdenas escribió complacido a Fabela agradeciéndole la exposición clara de la afinidad de su gobierno con los principios internacionales. Un párrafo de la carta vuelve a establecer una relación entre el problema en torno al subsuelo mexicano y el valor que el presidente mexicano concedía a la Sociedad de Naciones en ese contexto:

> Aunque muchos crean que la Liga es inútil y que por encima de las fórmulas de la democracia y el derecho están *los grandes intereses financieros y políticos, en la competencia por conquistar territorios, mercados o zonas de influencia, para explotar materias primas y trabajo humano barato*, no debe olvidarse que a través de la Asamblea de Ginebra se llegará a la conciencia de las masas populares y trabajadoras, capaces de comprender y aquilatar responsabilidades, y que de esas grandes reservas humanas dependen en definitiva el poder de los ejércitos, la estabilidad de los gobiernos y la producción de campos y fábricas, base de la existencia colectiva. Y esta supremacía de la voluntad popular, la democracia auténtica, *el respeto a la integridad*

---

160 *Ibid.*, pp. 58-66.

161 "Libro Blanco", México, AHGE-SRE, III-2470-4.

162 *Idem.*

> *de cada país y el propósito sincero de pacificación constituyen la esencia de la doctrina social e internacional de México,* que nos empeñamos en hacer oír desde la tribuna de la Liga, no sólo por la importancia del lugar donde se habla, sino por la trascendencia de la causa que se defiende.[163]

Difícilmente la política de no intervención, sostenida por las potencias de la organización, cedería a las exigencias españolas, tal como se había observado en el debate en torno del asunto ibero. Como integrante del comité de redacción de los proyectos de resolución de la Sexta Comisión, la representación mexicana tomó parte en las discusiones finales junto con las de Gran Bretaña, Francia, URSS, Polonia, Noruega, Yugoslavia, Colombia y la propia España.[164] Ésas fueron dirigidas desde un principio por el comisionado británico que, con el respaldo del representante de Francia, consiguió que el comité rechazara el borrador presentado por Álvarez del Vayo, el cual incluía las cinco exigencias republicanas. El proyecto de resolución adoptado fue ambiguo, e hizo caso omiso a todas las peticiones expuestas por el gobierno ibero.[165]

El 30 de septiembre Fabela advertía a la Cancillería que el proyecto de resolución creado equiparaba en cierta forma el apoyo brindado por el régimen mexicano al Estado español con la intensa intervención de las potencias nazi-fascistas en favor de los sublevados:

> En vista de que [el] proyecto está íntimamente ligado [a los] trabajos pasados y futuros del Comité de No Intervención, del que no forma parte [el] Gobierno de México, el que no ha adquirido compromisos especiales [a los que] refiérese [el] párrafo quinto del proyecto, sino que ha basado su conducta en [el] Derecho Internacional y [en] los principios y obligaciones [que] resultan de [la] Convención de La Habana [de] 1928; declara no poder admitir que [el] hecho de conceder ayuda moral [y] material [a un] Gobierno legítimo, como [el] español, constituya [una] intervención [en los] asuntos interiores [de ese país].[166]

---

163 Lázaro Cárdenas a Isidro Fabela, México, 29.IX.1937, en E. Vázquez Gómez, *op. cit.*, p. 307. Las cursivas son mías.

164 Manuel Tello a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 30.X.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

165 *Idem.*

166 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 30.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

La propuesta de resolución del comité suponía no sólo un nuevo y definitivo revés por parte de la Sociedad de Naciones a las peticiones de ayuda republicanas, sino también a las tesis defendidas por la diplomacia mexicana en el organismo internacional, por consiguiente Fabela aconsejaba abstenerse de votar dicha resolución. Sin embargo, el delegado español pediría que el gobierno mexicano hiciera justo lo contrario, pues si bien el proyecto de resolución no incluía ninguna de las principales peticiones de su nación, al menos establecía un plazo para el retiro de todos los combatientes extranjeros bajo la amenaza velada de poner fin a la política de no intervención. Fabela no asistiría a la reunión de la Sexta Comisión "para no contradecirnos ni perjudicar a los españoles".[167] Ese acto permite observar que la política mexicana en defensa de España estaba lejos de constituir por sí solo un fin, pues era igualmente un medio determinado por el interés del gobierno cardenista de no debilitar la estructura general de su política exterior respecto de los casos de agresión internacional.

En todo caso, la resolución de la Sexta Comisión pasaría al pleno de la Asamblea y correspondería a la Cancillería determinar si se votaría a favor o en contra de ella.[168] No obstante, si ésta se decidiera por votar favorablemente, Fabela proponía expresar en ese momento algunas reservas:

> Considerando que [el] voto afirmativo resulta difícilmente compatible [con la] actitud de México; pero como [la] abstención [de] nuestra parte coloca [a la] delegación española [en] situación desairada, principalmente ante [la] opinión pública española, preferimos no asistir a la Sexta Comisión [con] objeto de recibir instrucciones antes [del] voto final [de la] Asamblea el próximo sábado. […] Caso [de] asistir y [de] votar favorablemente conviene hacer reserva [a la que] refiérome. Ruégole urgentemente instrucciones telefónica [o] telegráficamente.[169]

Las instrucciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores llegaron el 1 de octubre. Hay aprobaba las sugerencias de Fabela y lo instruía para votar a favor de la resolución en la Asamblea haciendo las aclaraciones

---

[167] *Idem.* Véase también AMAE, R 1834, exp. 15.

[168] Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 175, "Actes de la dix-huitième session ordinaire de l´Assemblée: Procès-verbal de la Sixième Commission (Questions politiques)", Ginebra, 1937, p. 70.

[169] *Idem.*



¶ Ante las contundentes pruebas de solidaridad mexicana hacia la causa republicana, Negrín consideró probable el escenario de una derrota y la necesidad de tratar con las autoridades mexicanas la posibilidad de un exilio masivo. Comité de expertos para el rescate del tesoro artístico español, coordinado por la Sociedad de Naciones. Museo del Prado, Madrid.

necesarias y "sin lastimar ningún país en particular".[170] El delegado emitió el voto favorable de México pero señalando, a modo de advertencia, que su gobierno "no sólo no podía admitir que el hecho de prestar ayuda moral y material a un gobierno legítimo pudiera constituir una intervención en los asuntos interiores de un Estado, sino que al contrario consideraba tal hecho como una obligación moral incontestable".[171] En consecuencia, el gobierno mexicano se reservaba el derecho de seguir aplicando los principios del derecho internacional que hasta ese momento había hecho valer en sus relaciones con España.

La propuesta de resolución aprobada por la Sexta Comisión se limitaba a condenar la intervención extranjera en favor de cualquiera de las partes y hacía un llamado para que se diera fin a la misma. La única novedad respecto de las decisiones anteriores de la Sociedad radicaba en una ambigua declaración, en la que se señalaba que si no se producía ese resultado "en breve plazo", los integrantes de la Liga pertenecientes al Comité de Londres considerarían indispensable suprimir la política de no intervención.[172] En cualquier caso, la resolución no fue aprobada por el pleno a falta del voto unánime, ya que tanto Portugal como Albania sufragaron en contra.[173] Al emitir el voto de México, Fabela comentó igualmente las reservas antes mencionadas.[174]

La abstención de la casi totalidad de los delegados latinoamericanos –con excepción de México y Colombia– y de los Estados que más simpatizaban con el bando nacionalista, como Austria, Bulgaria, Hungría, Irlanda, Sudáfrica o Suiza, evidenció el creciente aislamiento exterior del gobierno republicano y la inviabilidad de plantear nuevas iniciativas al respecto en la Sociedad de Naciones. De ese modo –como informaba el segundo delegado mexicano en Ginebra, Manuel Tello– la Sociedad de Naciones volvía a delegar la situación española a las decisiones del

---

170 Secretaría de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, 1.X.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

171 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 4.X.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

172 Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 175, "Actes de la dix-huitième session ordinaire de l´Assemblée: Procès-verbal de la Sixième Commission (Questions politiques)", Ginebra, 1937, p. 66.

173 *Ibid.*, p. 70.

174 Manuel Tello a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 30.X.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

Comité de No Intervención.[175] Haciendo un balance del desempeño de la organización durante el conflicto español, Fabela advertía del "aislamiento" que a modo particular había percibido la representación mexicana:

> México, en el caso de España […] estuvo enteramente solo. La URSS, es cierto, votó en favor de España e intervino en favor del gobierno legal del señor Azaña muchas veces, pero habiendo reconocido el Comité de No Intervención, no guardó la actitud estrictamente apegada a la ley que ha conservado México desde el principio hasta ahora. Los Estados de la América Latina no se solidarizaron con nosotros en ninguna forma oficial, salvo Colombia y Haití y, en cierto modo, la República Dominicana y el Ecuador […] Todos los demás, a título de que tenían instrucciones de su gobierno de guardar la más estricta neutralidad […] por considerar que se trataba de una guerra civil, no sólo abandonaron los intereses del gobierno constitucional que preside el señor Azaña, sino que le fueron abierta o sordamente contrarios. […] Como es conveniente que esa Secretaría tenga la notificación oficial de esta situación de hecho […], he creído conveniente dejar constancia de ella para que, en el porvenir, sepa nuestra Secretaría de Relaciones que, en el conflicto mencionado, México estará aislado. Lo cual no significa que el hecho nos desanime ni nos arredre. Al contrario, esta espinosa situación nos hará pensar que no tenemos amigos ni menos hermanos latino-americanos que nos valga en forma alguna y que, por consiguiente, estaremos atenidos a nuestras propias fuerzas que por fortuna están basadas en los principios clarísimos del Pacto de la SDN y en los inmanentes del Derecho Internacional.[176]

La no reelección de España en el Consejo de la Sociedad debilitó aún más la presencia del gobierno republicano en Ginebra. Únicamente las delegaciones de México y la URSS votaron por su permanencia,[177] y el

---

[175] *Idem.*

[176] Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, "Informe político sobre la XVIII Asamblea de la Sociedad de las Naciones", Ginebra, 7.I.1938, AHGE-SRE, III-488-1.

[177] Fabela ya había previsto la pérdida del voto de los representantes latinoamericanos a favor de la reelección de España desde mediados de septiembre, una vez que los delegados de ese grupo de países intercambiaron impresiones en su tradicional reunión anual. El enviado chileno había emprendido una campaña en contra de ese voto y hacía las veces, de acuerdo con el testimonio de Fabela, de portavoz del agente franquista en Ginebra. Únicamente los diplomáticos de Colombia y México defendieron el voto por España ante la oposición de Bolivia,

régimen ibero debió afrontar ya no sólo la manifiesta oposición de Francia y Gran Bretaña, sino también el antagonismo por parte de las naciones latinoamericanas que buscaban un acercamiento con los nacionalistas –Argentina, Chile y Uruguay– o la indiferencia de los países de esa misma región que temían verse envueltos en un problema que podía provocar la polarización de las opiniones de sus propios ciudadanos, como ya ocurría entre sus colonias de españoles.[178] Según las previsiones del embajador de España en Estados Unidos, Fernando de los Ríos, nada proveniente del grupo de naciones americanas podría esperarse a favor de la causa republicana:

> [...] el éxito de Vargas en Brasil donde los alemanes han conquistado el primer puesto comercial, el golpe frustrado de Cuba, donde persiste el propósito de Batista y el ejército de instaurar un régimen más o menos idéntico al fascismo, el ascendiente progresivo de alemanes e italianos en Centro-América, aun a pesar de la voluntad adversa de los gobernantes de Costa Rica y Panamá; la existencia de un cuantiosísimo depósito de armas en Guatemala la cual está presta a jugar con México el papel que ha desempeñado Portugal respecto de España; el conocimiento de que Uruguay, Argentina y Chile se van distanciando de este país [Estados Unidos] y principian giras en torno

---

Chile, Uruguay y Venezuela, y el silencio de los demás emisarios latinoamericanos presentes. Sin embargo, el aspecto que determinó la derrota de España fue, por una parte, la tardía gestión del sufragio operado por la diplomacia republicana ante las cancillerías y, por la otra, la intensa labor de los representantes franquistas ante las comisiones presentes en Ginebra durante los primeros días de la Asamblea, a las que intentaron convencer de que un voto por España equivalía, como más tarde lo informaría Fabela, a dar "un voto favorable a un gobierno comunista". Pese a que los delegados nacionalistas fueron temporalmente expulsados de Suiza en tanto la Asamblea no concluyera sus trabajos, su labor ya estaba hecha. "Memoria de la delegación española. La XVIII Asamblea y las sesiones 98 y 99 del Consejo de la Sociedad de las Naciones", en AMAE, R 1073, exp. 29; también los informes de los emisarios oficiosos de Franco en AMAE, R 590, exp. 7 y R 603, exps. 1 y 2; Isidro Fabela a Secretaría de Relaciones Exteriores, Ginebra, 17.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-2; Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, "Informe político sobre la XVIII Asamblea de la Sociedad de las Naciones que presenta a la Secretaría de Relaciones Exteriores el primer delegado Lic. Isidro Fabela", Ginebra, 7.I.1938, AHGE-SRE, III-488-1.

178 M. Quijada, *op. cit.*, pp. 463-475; Manuel Azaña, *Obras completas*, vol. III, México, Oasis, 1967, pp. 484 y 485. Véase también la correspondencia entre la delegación permanente de México en Ginebra y la Secretaría de Relaciones Exteriores en AHGE-SRE, III-170-33 y III-491-6.

> a ideales análogos a aquellos en que se inspiran Alemania e Italia, todo ello ha coadyuvado a la alarma de hoy y a que revistas del prestigio de *Affairs* dijera en el último número […]: 'Uno de los factores más importantes en la acentuación de las formas dictatoriales en Sud-América ha sido el éxito del gobierno de Franco en España. Sud-América en una gran medida toma de la madre patria, España, sus orientaciones y los éxitos de la dictadura allí han sido importantes […][179]

Así, en el marco de la Octava Conferencia Internacional Americana reunida en Lima a finales de 1938, México y Haití respaldaron sin éxito una iniciativa de Cuba para que la Conferencia ofreciera su mediación en el problema español.[180] No obstante, la administración de Cárdenas sí consiguió que se condenaran los bombardeos aéreos sobre poblaciones civiles en vista de los lamentables sucesos ocurridos en España, lo cual quedó asentado en la *Declaración en Defensa de los Derechos Humanos*.[181] El primer avance del gobierno mexicano en la consecución de ese propósito se llevó a cabo a finales de febrero de 1938 en el marco del Primer Congreso de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que dirigía Vicente Lombardo Toledano, donde el presidente Cárdenas convocó a un congreso mundial de trabajadores para prevenir y castigar los bombardeos aéreos, así como para impedir las guerras imperialistas. Cárdenas se pronunció entonces por un sistema de sanciones directas aplicadas por los mismos pueblos contra la "nación o la facción que, en una guerra internacional o en una guerra civil, realice bombardeos sobre ciudades abiertas".[182] El Congreso tuvo lugar entre el 10 y el 12 de septiembre de ese mismo año, aprovechando la reunión del Primer Congreso Obrero Latinoamericano convocado por Lombardo Toledano. Los discursos, empezando por el de Cárdenas, reclamaban una lucha de los trabajadores contra la guerra, el imperialismo y el fascismo.[183]

---

179 Fernando de los Ríos a ministro de Estado, Washington, 23.XI.1937, AMAE, R 1070, exp. 26.

180 Mario Ojeda Revah, "El frente diplomático: defensa mexicana de España ante la Sociedad de las Naciones", en *Foro Internacional*, núm. 86, 2006, p. 788.

181 AHGE-SRE, LE-289; AMAE, R 1073, exp. 23.

182 Luis Sánchez Pontón al secretario general, México, 26.II.1938, ASDN, R 5151, carpeta 3 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

183 Luis Sánchez Pontón al secretario general adjunto, 22.IX.1938, ASDN, R 5151, carpeta 3 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis

Tras el rechazo de la resolución relativa a la situación española en los primeros días de octubre de 1937, el asunto quedó prácticamente fuera de la agenda de la Sociedad de Naciones. El retiro de Italia de ésta en diciembre de 1937 no podría sino acentuar aún más la inoperancia del organismo ginebrino. La confrontación en la Península sólo volvería a ser abordada con cierto interés con motivo de la iniciativa republicana para repatriar unilateralmente a todos los combatientes extranjeros adscritos a sus filas, anunciada sorpresivamente por Álvarez del Vayo a la Asamblea el 26 de septiembre de 1938.[184] Ése no era más que un desesperado intento para involucrar a la Sociedad de Naciones en la resolución del problema, en un momento en que la guerra estaba prácticamente perdida para el gobierno legítimo.

Esta propuesta daría lugar a la última intervención de la diplomacia mexicana en favor de la República española en Ginebra, pues en breve su representación sería ocupada por los diplomáticos franquistas.[185] El delegado mexicano Primo Villa Michel intervino el 28 de septiembre para elogiar el anuncio republicano. Villa Michel estimaba que aún era tiempo para que la Sociedad rectificara su política hacia España, por lo que solicitaba, como primer paso, que ese organismo y no el Comité de No Intervención, supervisara la retirada de las brigadas internacionales:

> No podemos admitir que la Sociedad de las Naciones busque nuevos pretextos para substraerse al cumplimiento de esta modesta colaboración a favor de la paz. Su éxito está asegurado de antemano, gracias a la invitación del

---

Sánchez Pontón".

184 Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 189, "Actes de la dix-neuvième session ordinaire de l´Assemblée: Procès-verbal de la Sixième Commission (Questions politiques)", Ginebra, 1937, pp. 51 y 52; a este respecto véase ASDN, "Situation in Spain: Withdrawal of Non-Spanish Combatants from Spain", R 3660.

185 España anunció su retiro de la Sociedad de Naciones el 8 de mayo de 1939. La diplomacia franquista trabajaría a partir de entonces en liberar a su gobierno de sus obligaciones con la Sociedad hasta no cumplirse el plazo de dos años de permanencia obligada. Société des Nations, "Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société: notification par le Gouvernement Espagnol de son intention de se retirer de la Société des Nations", ASDN, C.139.M.89.1939; véase también el expediente "Retiro de España de la SDN", en AMAE, R 1825, exp. 4.

> Gobierno español. No tiene, pues, el derecho de condenarla al fracaso confiando su ejecución a un organismo extraño.[186]

Como había ocurrido antes, la iniciativa mexicana no tenía otra intención que reafirmar el apoyo diplomático y moral del gobierno de Lázaro Cárdenas a los republicanos. El régimen cardenista había hecho de la Sociedad de Naciones su principal tribuna para manifestar públicamente dicho respaldo, al tiempo que utilizaba la pugna ibérica para exponer y defender, frente a la comunidad de naciones, los principios rectores del comportamiento internacional de su gobierno: la seguridad colectiva, la autodeterminación y la no intervención. La particular interpretación mexicana de cada uno de esos tres principios, realizada a partir de los fundamentos del Pacto y de aquellos aspectos del derecho internacional en los que se habían basado las doctrinas Carranza y Estrada, constituía la base de la posición mexicana hacia la situación española y, al mismo tiempo, de la propia política de México en sus relaciones con el resto el mundo.

Este último aspecto era de una importancia especial al preverse el inicio de una nueva etapa de dificultades internacionales para el país con motivo de la expropiación de las empresas petroleras estadounidenses, británicas y holandesas, llevada finalmente a cabo por Cárdenas en marzo de 1938. La nacionalización de los hidrocarburos mexicanos provocó un conflicto de imprevisibles consecuencias con las potencias anglosajonas, que en el caso británico llevaría a la ruptura de relaciones diplomáticas en mayo de 1938 y que en el de Estados Unidos alteraría por completo la relación bilateral entre 1938 y 1940.[187] A mediados de 1937, desde la reactivación de los proyectos para nacionalizar la actividad petrolera, la Cancillería trató de normalizar relaciones con las potencias correspondientes –en especial con Estados Unidos– haciendo uso de los principios rectores de su política exterior. En ese sentido, la exposición y defensa de dichos principios en el curso de los debates que tuvieron lugar en la Sociedad de Naciones en torno del problema español, respondió hábilmente a los propios intereses de México.

---

186 Primo Villa Michel a secretario de Relaciones Exteriores, 28.IX.1938, AHGE-SRE, III-170-33; Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 189, "Actes de la dix-neuvième session ordinaire de l'Assemblèe, séances des Commissions: Procés-verbal de la Sixième Commission (Questions politiques)", Ginebra, 1938, pp. 63-65.

187 L. Meyer, *La marca…*, *op. cit.*, pp. 170 y 171.

VIII. El horizonte internacional prebélico: últimas acciones de México en Ginebra

…México no puede ni debe constituirse en un Don Quijote internacional, desfacedor de todos los entuertos políticos que los demás países cometan dentro o fuera de la Liga…

Isidro Fabela, 1939

El año de 1938 fue sumamente agitado para la historia de las relaciones internacionales del siglo XX por la magnitud de sus consecuencias en el vulnerado orden internacional imperante. La crisis mundial comenzó a intensificarse desde el momento en que la Alemania nazi cumplía sus objetivos de expansión territorial en Europa del Este. Otros Estados se sumarían a esa redefinición de límites territoriales europeos en la que además de que Austria, Checoslovaquia y Albania perderían su independencia, se iniciaría la temida conflagración mundial. El desmantelamiento político de la Sociedad de Naciones por parte de sus integrantes llevó a la desvinculación del Pacto de los tratados de paz, prácticamente de los de Locarno y París, y culminó con la expulsión de la URSS por su incursión militar en Finlandia. Entonces la organización ginebrina asumió oficialmente una actitud pasiva y se consagró únicamente a las labores de orden técnico y social. También sería un año complicado para el país, principalmente por la decisión de Lázaro Cárdenas de expropiar la industria petrolera, medida que ayuda a explicar el fortalecimiento de la figura legalista de México en Ginebra. En ese incierto ambiente internacional prebélico, la diplomacia mexicana definirá diversas situaciones políticas en relación con los casos de agresión mencionados, la redefinición de los propósitos del organismo, el retiro o la permanencia en la organización y, por supuesto, la guerra a gran escala.

En este último capítulo podrán distinguirse con facilidad cuatro apartados. El primero se ocupa básicamente del asunto relativo a las reformas al Pacto y del parecer del gobierno mexicano a ese respecto. El segundo se dedica por entero a la anexión de Austria a Alemania, así como al carácter general de la protesta mexicana ante ese hecho. Un tercer apartado, que inicia con el replanteamiento del debate en torno de la permanencia de México en la Sociedad de Naciones, muestra más bien el fortalecimiento de sus relaciones pese al notorio desánimo de no pocos integrantes latinoamericanos de la organización. La última parte expone la actuación de la delegación mexicana en la penúltima Asamblea de la Sociedad de Naciones,[1] en cuya reunión será decidida la expulsión de la Unión Soviética. Del voto que emita México, dependerá en gran medida la conclusión a la que nos permitirá llegar el balance general de la actuación política del país como parte del organismo.

Reformas al Pacto

El 30 de septiembre de 1938, la XIX Asamblea resolvió recomendar a los gobiernos de los Estados integrantes de la Sociedad de Naciones la ratificación de un protocolo que desligaba al Pacto de los tratados de Versalles, Trianon, Saint Germain y Sèvres.[2] En representación de México, Primo Villa Michel firmó el protocolo en esa misma Asamblea, el cual sería debidamente ratificado por el gobierno mexicano a finales de abril de 1939 con la expedición de un decreto presidencial.[3] La desvinculación sólo había requerido algunos cambios sencillos en el texto del Pacto,

---

1 Esta Asamblea, que se mantuvo en receso durante el curso de la guerra, retomó sus trabajos en abril de 1946, dando paso finalmente a la transferencia de actividades a la ONU en el marco de su XXI Asamblea Ordinaria. Véase Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 194, “Actes de la vingtième (fin) et vingt et unième sessions ordinaires de l’Assemblèe, Compte rendu des séances plénières et procès-verbaux des première et Deuxième Commission”, Ginebra, 1946.

2 Véase Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 189, “Actes de la dix-neuvième session ordinaire de l’Assemblèe, séances des Commissions: Procés-verbal de la Sixième Commission (Questions politiques)”, Ginebra, 1938.

3 Tras la aprobación del Senado de la República en diciembre y de la ratificación presidencial en febrero de 1939, el gobierno mexicano depositó el instrumento de ratificación en la Secretaría General el 12 de abril de 1939. Memorándum al Lic. Anselmo Mena (jefe del Departamento Diplomático), 7.I.1938, AHGE-SRE,

donde explícita o implícitamente se hacía referencia a los tratados de paz, con lo cual se pretendía, como correctamente se lee en un memorándum de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, "borrar ante la opinión pública mundial la impresión de que el Pacto de la Sociedad de las Naciones no tenía más objeto que el de servir de medio que garantizara por parte de las antiguas Potencias aliadas y asociadas el cumplimiento de los Tratados de Paz".[4] Esos cambios eliminaban los obstáculos que formalmente bloquearon el ingreso de Estados Unidos en la organización, lo que le había impedido participar en la ratificación de los tratados de paz, que ya podían considerarse oportunos por la intensa colaboración de ese país en las actividades técnicas de la organización.

El Pacto conservaba su forma clásica; no obstante, el debate incesante que se generó desde la intervención de la Sociedad en el conflicto de Etiopía sobre la necesidad de desestimar o resaltar el perfil coercitivo del organismo ginebrino, quedaba sin resolver. Por decisión de la Asamblea de julio de 1936, los Estados afiliados habían sido consultados a ese respecto. Veintiséis naciones expresaron su opinión sobre la incorporación de reformas que determinaran cambios respecto de la universalidad de la Sociedad, la regla de unanimidad que era indispensable para la adopción de las resoluciones, la convivencia de las ententes regionales con el sistema de seguridad colectiva, el desarme y la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 16 del Pacto. De acuerdo con sus respuestas, se definieron tres tendencias: la no sancionista, que pretendía incorporar importantes reformas en el artículo 16 del Pacto; la sancionista, que respetaba las intenciones y articulado del Pacto tal como se les conocía, y una postura intermedia que sugería cambios alternativos a esa problemática. Los "neutrales", que representaban la tendencia no coercitiva por la que se inclinaba Gran Bretaña, no estaban dispuestos a cumplir con las sanciones mientras que el Pacto en su conjunto fuera aplicado en forma incompleta e inconsecuente. Esos Estados, que a decir de Fabela "procedían según una política de precaución frente a frente de Alemania"[5] eran Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Suiza y Bélgica. Los delegados

---

III-1851-1 (IV); Decreto Presidencial, México, 25.IV.1939, AHGE-SRE, III-1851-1 (IV).

4 Memorándum al Lic. Anselmo Mena (jefe del Departamento Diplomático), 7.I.1938, AHGE-SRE, III-1851-1 (IV).

5 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 5.VIII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

que se manifestaron por aplicar el Pacto sin hacer interpretaciones en detrimento de su perfil coercitivo fueron: Nueva Zelanda, URSS, Letonia, Estonia, Lituania, Colombia, Irak, Perú, China, Afganistán, Bulgaria y Liberia, y en principio Francia. Los países que habían asumido posturas menos precisas, comentaron la necesidad de reforzar a la organización mediante una aplicación más estricta de un Pacto adaptado a la realidad y haciendo "facultativas" las sanciones (Argentina); o de sancionar siempre y cuando esta medida fuera aprobada por las dos terceras partes de los Estados pertenecientes a la misma región que el Estado agresor (Panamá), y considerar las situaciones especiales y particulares de las naciones cuando se determinara la aplicación del artículo 16 del Pacto (Uruguay), etc. Por razones que no quedan muy claras, el gobierno mexicano no había contestado esa consulta, que permitió a los integrantes de la Sociedad de Naciones tomar la iniciativa en cuanto a la reforma del Pacto.[6]

Con base en las respuestas, la Asamblea de octubre de 1936 decidió la constitución de un comité especial integrado por 28 países –México entre ellos– a fin de estudiar lo referente a la aplicación de los principios del Pacto y la afinidad de éste con los instrumentos universales para la solución pacífica de los conflictos entonces existentes: el Pacto Briand-Kellogg (1928) y el Pacto Antibélico Argentino (1933). Al reunirse ese comité especial en 1938 muchos de sus integrantes, sobre todo los europeos, se mostraban menos optimistas respecto de la aplicación de los postulados originales del Pacto, especialmente en materia de sanciones, al percibir una Alemania bastante fortalecida y amenazante. El comisionado británico dio a conocer el parecer de su gobierno en términos un tanto ambiguos, aunque con la claridad suficiente para entender que esa potencia no se pronunciaría por una aplicación coercitiva del Pacto. Por su parte, la representación mexicana sostuvo los principios generales sustentados en las opiniones expuestas por Isidro Fabela en el Congreso de derecho internacional de París de 1937:

> I. La Liga representa un ideal que debemos mantener vivo [...] II. El Pacto contiene un mínimum de obligaciones sin las cuales no podría existir ni la Sociedad de las Naciones ni una verdadera cooperación internacional, por lo que *es preciso agruparse a su alrededor no con la idea de reformarlo, sino*

---

6 Gran Bretaña respondió que daría a conocer sus opiniones en la próxima Asamblea, en tanto que Irán y Polonia no consideraron oportuno ofrecer una respuesta. *Idem.*



¶ Alentado por la política de apaciguamiento, Hitler puso en marcha los proyectos de expansión sobre territorios antes dependientes de la soberanía austro-húngara. Delegación checoslovaca. Fotografía de F.H. Jullien, © Keystone View.

> *con el ánimo de cumplirlo.* III. México ha sido de los primeros que ha tenido y tiene la firme voluntad de respetar el Pacto y de aplicarlo al pie de la letra. IV. México desea la universalidad, pero a condición de conseguirla sin sacrificar los principios fundamentales del Pacto. *Entre una Sociedad coercitiva, pero no universal y una Sociedad no coercitiva, pero universal, acepta la primera.* V. Es preciso mantener vivo el ideal del Pacto y conservar intactos los artículos 10 y 16 que son "su espina dorsal" [...][7]

La aplicación estricta del Pacto, en su versión clásica, era igualmente defendida por Checoslovaquia, China, URSS, Irán, Colombia, Grecia, Rumania, Nueva Zelanda y España. Esta última había abandonado la posición neutral al ser víctima de la agresión alemana e italiana.[8]

La Asamblea de 1938 estuvo de acuerdo en que la Sociedad de Naciones era necesaria como organismo coordinador de la convivencia internacional y que, por tanto, su permanencia no estaba a discusión. En cuanto al Pacto, Gran Bretaña fue más clara al definir su posición: "a su juicio las posibilidades de recurrir a las sanciones previstas por el artículo 16 no habían de determinarse anticipadamente, sino en cada caso particular y que no existía una obligación incondicional de aplicar tales sanciones".[9] Los representantes neutrales se mantuvieron firmes, ni el Pacto ni ningún otro instrumento internacional podía poner en riesgo a quienes recurrían a ellos para hacerlos valer. Ya sólo una minoría defendía la existencia de un Pacto coercitivo clásico[10] frente a una mayoría que de una u otra forma prefería la eliminación de los compromisos de seguridad colectiva o que se diera una interpretación de su texto que no obligara a la aplicación de sanciones.

Isidro Fabela hacía un análisis político y jurídico pormenorizado de esos comentarios antes de ocuparse concretamente en la propuesta mexicana.

---

7 *Idem.* Las cursivas son mías. Véase también "Telegrama del licenciado Isidro Fabela: Intervención en la discusión sobre las reformas al Pacto de la Sociedad de las Naciones en la X Sesión de la Conferencia Permanente de Altos Estudios Internacionales" (París, 28 de junio-3 de julio de 1937), AHGE-SRE, III-1851-1 (IV).

8 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 5.VIII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

9 *Idem.*

10 Francia, por no ir en contra de Inglaterra, no asumía con claridad la defensa de la versión clásica del Pacto, mientras que Checoslovaquia ya había sido escindida y la España franquista se había retirado de la Sociedad de Naciones.

Tal como él lo estimaba, la actitud de los neutrales era políticamente comprensible "por su espíritu de conservación", a causa de la evasiva de las grandes potencias europeas a hacer cumplir el Pacto. Pero desde el punto de vista legal, su conducta iba en contra de los artículos 10 y 16 de ese Pacto, donde se establecían los principales compromisos de seguridad colectiva. Así:

> Los neutrales, con su simple declaración de neutralidad [...] se sacuden una de las obligaciones esenciales del Pacto, cual es la de romper algunas de sus relaciones con el Estado agresor; "la actitud de los 'neutrales' es muy cómoda: aprovechan la Sociedad para aquello que les pudiera favorecer, pero de antemano declárانse no obligados a cumplir sus deberes coercitivos en caso de guerra".[11]

La resolución asumida finalmente por Gran Bretaña en ese debate era favorable a los neutrales sin ser idéntica, aunque tampoco era "legalista" al basarse en una interpretación no jurídica del Pacto, sino "exclusivamente política y circunstancial". En ese sentido, la diplomacia británica consideraba que no podía determinarse de antemano el uso de las medidas dispuestas por el artículo 16, lo mejor sería analizar cada caso en particular, sin que existieran decisiones incondicionales respecto de la aplicación de las sanciones y así, en caso de conflicto, "buscar un acuerdo con los demás miembros de la Liga para, eventualmente, en un caso concreto aplicar las sanciones y [establecer] hasta qué punto". De acuerdo con Fabela, esa propuesta era ilegal, de entrada, porque no cabía ninguna suposición en este caso y menos aún de un artículo "preciso y terminante" como el 16, "el cual debiera, simplemente, cumplirse y no interpretarse".[12] La interpretación equivalía así a incumplimiento y éste a apatía.

> El resultado de la influencia británica –estimaba Fabela– ha sido notorio: la gran mayoría de los Estados miembros han seguido su mal ejemplo. Y Francia, que podría, la única quizás, contrarrestar la política del Foreign Office, no lo hace abiertamente [...] por razones políticas contingentes, pues en el fondo la mayoría de los juristas y políticos del Quai d'Orsay [...] están convencidos de que la única manera de consolidar la Sociedad de las

---

11 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 5.VIII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

12 *Idem.*

> Naciones […] no es interpretando elásticamente el Pacto para no cumplirlo, sino aplicarlo coercitivamente, y más aún, reforzarlo.[13]

A petición de la Cancillería, Isidro Fabela analizaba con cuidado especial las diversas opiniones y actitudes generadas durante la polémica sobre la reforma del Pacto, a fin de poder responder en lo inmediato a una consulta del gobierno uruguayo. Su canciller, Alberto Guani, quien era recordado como representante de su país ante la Sociedad de Naciones, promovía entre los demás delegados latinoamericanos la presentación de una declaración conjunta sobre el tema en vísperas de la próxima reunión de la Asamblea.[14] Si bien la Cancillería mexicana estimó de inicio "que existen demasiados intereses en contrario, dado lo reducido del número de Estados americanos que aún son Miembros de la Sociedad de Naciones", asimismo decidió consultar a la delegación permanente en Ginebra "a efecto de que se sirva informar, previa auscultación del medio, sobre los resultados favorables que pudiere tener la iniciativa del Gobierno uruguayo, para obtener cierta coordinación o unidad de principios entre los países americanos y expresarlo en esa forma, durante la XX Asamblea ordinaria de septiembre".[15] Así, teniendo en cuenta los antecedentes antes expuestos, Fabela, como responsable de la delegación, sugirió concretamente que:

> […] el gobierno de México debería persistir en su actitud de siempre: la legalista, aunque la mayoría de los Estados no lo sean. Legalista en el sentido de no interpretar el Pacto a su manera cuando el articulado del *Covenant* es de tal modo claro y terminante, que no cabe su interpretación, sino su cumplimiento. […][16]

Naturalmente que habría ciertas desventajas: esa posición no sería consecuente con el realismo político internacional, entendiendo por éste la línea de conducta común y que suponía "interpretar a su manera el significado del Pacto y aún violarlo, si es necesario, con tal de que los intereses

---

13 *Idem.*

14 Manuel Y. de Negri a secretario de Relaciones Exteriores, Montevideo, 31.V.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

15 Anselmo Mena a Manuel Y. de Negri, México, 12.VI.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

16 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 5.VIII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

del país no sufran menoscabo alguno". Por consiguiente, Fabela enfatizaba su principal planteamiento:

> Sin desconocer que los gobiernos deben antes que todo y después de todo, defender sus propios intereses antes que los intereses ajenos; y sin dejar de comprender que México no puede ni debe constituirse en un Don Quijote internacional, desfacedor de todos los entuertos [...] sin embargo, estimamos que, sin llegar a ningún extremo, se puede sostener un criterio, que, sin lesionar los intereses de México, nos señale como un país respetuoso de los principios que se comprometió a sostener cuando ingresó a la Sociedad.[17]

Fabela estimaba incluso que el mantener esa postura y la permanencia de México en la Sociedad de Naciones no podían deteriorar las relaciones del país con Alemania, Italia y Japón, en virtud del continuo fortalecimiento de sus vínculos comerciales, no obstante los reprobables actos de agresión de cada uno de éstos en Manchuria, Etiopía, España y Austria, tema que se estudia en el siguiente apartado.

> Pero supongamos que el conflicto se agudiza y que la guerra tan temida se llega a efectuar. [...] En esa eventualidad *nuestro gobierno debería seguir firme en su conducta para colaborar en la forma que le sea posible con los países democráticos, puesto que estamos convencidos de que no son ellos los que quieren la guerra* [...] ¿Cuáles serían las consecuencias de esta actitud? Serían inmediatas en el sentido de tener que suspender, al declararse la guerra, nuestro comercio de petróleo con Alemania, Italia y el Japón y como, según parece, dichos Estados nos consumen ahora –después del *boicot* decretado por la Gran Bretaña, Francia y otros países en contra de nuestro petróleo– una buena cantidad de él, resultaría que nuestra economía quedaría quebrantada desde luego. Pero [...] *entonces las mismas Potencias democráticas que han sido nuestras principales enemigas en la cuestión del petróleo, serían las primeras, por su propio beneficio, en solicitar todo el petróleo que México pudiera proporcionarles.*[18]

En suma, como lo expondría Fabela más ampliamente, mantener la posición legalista de México en la Sociedad de Naciones en nada podría perjudicar económicamente al país. Tampoco sería atinado cambiar de

---

[17] *Idem.*

[18] *Idem.* Las cursivas son mías.

criterio y apoyar modificaciones importantes en el Pacto, particularmente en los artículos 10 y 16, su esencia de seguridad colectiva, pese a que ese documento constitutivo continuara siendo inoperante, "pero que mañana pudiera ser aplicado, respetado y útil", pues de lo contrario no quedaría más que una organización "académica y anodina".[19] Fabela tenía razón, pues mantener esa política no causaría inconvenientes.

Sólo quedaba estudiar la manera en que se respondería a la consulta colectiva de Uruguay, que en 1921 ya había hecho explícita su reticencia a aplicar el artículo 16 del Pacto ante un hipotético conflicto entre Argentina y Brasil, y puesto que la iniciativa uruguaya pretendía una declaración conjunta de los delegados latinoamericanos en la Asamblea, Fabela refería la actitud de algunos de esos países hacia la Sociedad.

Argentina siempre se había opuesto a la idea de una comunidad latinoamericana de naciones que pudiera actuar en Ginebra como bloque regional, aunque en varias ocasiones se hubiera servido de ese plan para postular algunas de sus candidaturas. Por otra parte, su política respecto de la reforma del Pacto pretendía coordinar este documento con el Tratado Briand-Kellogg y el Pacto Antibélico del excanciller argentino Saavedra Lamas. Así, parecía muy poco probable que Argentina apoyara la propuesta uruguaya. Colombia, que hasta hace poco participaba con entusiasmo en la organización ginebrina, sondeaba en ese momento la posibilidad de un retiro colectivo de los representantes latinoamericanos.[20] Chile, que había pugnado por la universalidad plena de la Sociedad, cumplía su amenaza de separarse porque no había un compromiso formal de que el organismo admitiría a todos los Estados del mundo. "En cuanto a los demás países hermanos del continente –estimaba Fabela–, quizás sólo Haití y la República Dominicana, se inclinaran a seguir una conducta semejante a la nuestra."[21] De 20 países latinoamericanos que

---

19 *Idem.*

20 Véase Carlos Darío Ojeda a Relaciones, Bogotá, 20.VI.1939, AHGE-SRE, III-493-3. Por órdenes del secretario de Relaciones Exteriores de México, Eduardo Hay, se respondió a esta consulta advirtiendo sobre el debilitamiento que sufriría la Sociedad de Naciones por toda acción colectiva que no tuviera por objeto fortalecerla. "México continuará adherido al organismo pues considera que aún habiéndose limitado sus posibilidades políticas es susceptible prestar altos beneficios de cooperación internacional y pacifismo." Relaciones a legación de México en Bogotá, México, 21.VI.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

21 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 5.VIII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

desde un principio o en un momento posterior se afiliaron a la Sociedad de Naciones, en ese instante menos de la mitad seguían colaborando plenamente, esto es sin que hubieran notificado a la Secretaría General la intención de retirarse y cuando el periodo obligatorio de permanencia de dos años aún era vigente: Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Haití, México, República Dominicana y Uruguay.

En su respuesta al gobierno uruguayo, la Cancillería mexicana hizo suyo el pronunciamiento del jefe de su delegación permanente en Ginebra:

> El gobierno de México abriga la esperanza de que los representantes de nuestros respectivos países se pusieran de acuerdo, ya para hacer una declaración conjunta que abarcara a todos o a la mayor parte de los Estados hispanoamericanos, miembros de la Sociedad, o bien para hacer esa declaración aisladamente conforme a las instrucciones de sus respectivas cancillerías. En la inteligencia de que tales instrucciones por lo que a nuestro gobierno se refiere, no podrán modificar la línea de conducta que México viene siguiendo, no sólo como Estado convencido de la necesidad de que subsista la Sociedad de las Naciones, sino como fiel a los principios esenciales del Pacto y a la aplicación de su articulado en la forma y términos que ha expresado reiteradamente la Representación de México ante la Sociedad de las Naciones.[22]

Ese importante memorándum, con el que la Secretaría de Relaciones Exteriores estaría "completamente de acuerdo", normaría la actitud mexicana hacia la Sociedad de Naciones y su Pacto sin que se produjeran más cambios que los acordados en septiembre de 1938.[23]

La anexión de Austria: la protesta mexicana

Al concluir la Primera Guerra Mundial, Viena había dejado de ser el centro social, administrativo y económico de un gran imperio para convertirse simplemente en la capital de la república austriaca. Como resultado de los tratados de Saint Germain y Trianon, Viena había perdido su *raison d'être* en tanto que el de Versalles negaba la autodeterminación de sus

---

22 *Idem.* Compárese con Anselmo Mena a ministro de México en Montevideo, México, 4.IX.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

23 Anselmo Mena a delegado permanente de México ante la Sociedad de Naciones, México, 4.IX.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

pobladores de habla y cultura alemanas para dar forma a una "Austria Alemana" –*Deutsch-Österreich* (1918)–[24] o preferir la incorporación de la nueva república a Alemania.[25] Quedó establecido que toda decisión relativa a la independencia de Austria, debía ser aprobada por la Sociedad de Naciones. Así, en 1931, esa organización se opondría al proyecto de unión aduanera entre Austria y Alemania, que Berlín había concebido como una medida que contribuyera a la recuperación económica de ambos países.[26] La incipiente identidad nacional austriaca y las dificultades que enfrentaba su consolidación como una nación viable, subsistirían como precondiciones para su anexión a Alemania en marzo de 1938,[27] además de que el desorden político interno,[28] la tendencia autoritaria de los gobiernos de Engelbert Dollfuss y Kurt von Schuschnigg[29] y la aparición del nacionalsocialismo alemán y austriaco, facilitarían enormemente las intenciones de la Alemania nazi.[30]

La conquista de un espacio vital –*Lebensraum*– figuró entre los principales objetivos de la política exterior nazi, y eso había sido mencionado por Hitler en diversos discursos y escritos programáticos como *Mein*

---

[24] Marcos Kaplan, "El anschluss de Austria de 1938", en Luis Ignacio Sainz (coord.), *México frente al anschluss*, México, SRE, 1988, p. 34.

[25] Véase Ernst Bruckmüller, "The national identity of the Austrias", en Mikulás Teich y Roy Porter, *The national question in Europe in historical context*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 196-227.

[26] Richard Hiscocks, *The rebirth of Austria*, Oxford, Oxford University Press, 1953, pp. 2 y 3. Sobre la tutela económica de Austria por parte de la Sociedad de Naciones en aras de su rescate, véase F. P. Walters, *op. cit.*, pp. 211-216.

[27] E. Bruckmüller, *op. cit.*, p. 198.

[28] Desde principios de la década de 1920 Austria era un escenario de enfrentamientos entre las milicias privadas de la izquierda (Schutzbund) y los distintos grupos armados de la derecha (Heimatwehren, Bürgergarden, pero especialmente las Heimwehren, principales representantes del austrofascismo). Sobre las expresiones austriacas del fascismo véase Pierre Milza, *Les Fascismes*, París, Éditions du Seuil, 1991, pp. 233-235 y 388-390; Stanley G. Payne, *A History of Fascism, 1914-1945*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1995, pp. 245-252.

[29] Véase Michael Burleigh, *El Tercer Reich: una nueva historia*, México, Taurus, 2005, pp. 302-305; J. Négrié, *Histoire de l'Autriche*, París, Les Éditions du Scorpion, 1961, pp. 265-267.

[30] Véase Stanley G. Payne, *El fascismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 117; Warren B. Morris, *The Weimar Republic and Nazi Germany*, Chicago, Nelson-Hall, 1982, pp. 237-240.



¶ Tras su entrada triunfal en Viena, la tarde del 14 de marzo, Hitler dedicó cuatro semanas a promocionar en Alemania y en Austria el voto favorable a la anexión en ambos plebiscitos. Las escenas de entusiasmo, algunas espontáneas, otras más organizadas, se sucedieron frecuentemente en ambos países hasta que los plebiscitos se llevaron a cabo. El cumplimiento de la consigna "un pueblo, un Estado, un dirigente" se sobrepone así a anteriores disensiones, divisiones y guerras. Delegación alemana antes de su retiro de la Sociedad de Naciones a finales de 1933.

Kampf y *Zweiten Buch*.[31] El nazismo pretendía la preponderancia alemana en el centro y este de Europa, con posibles extensiones de su poderío cerca de la Unión Soviética, como correspondería a un nuevo imperio continental.[32] Desde muy temprano, Hitler fomentó en su pueblo ideas imperialistas e hizo la promesa de restaurar la gloria y el esplendor alemanes. El punto de partida tenían que ser los grupos étnicos alemanes dispersos en Europa central y oriental.[33] Mientras Alemania carecía de la fuerza suficiente para propiciar la reunión de "su pueblo", su política exterior consistía en expresar incesantemente la voluntad de paz del Tercer Reich para ocultar su labor de rearme clandestino.[34] Con el mismo propósito, practicó una diplomacia amistosa hacia los países orientales ubicados en su misma zona económica e ideológica, que condujo a engañosos acuerdos de defensa mutua.[35] Alemania pronto pasaría a la fase de expansión, anexando Austria y transformando a Polonia y Checoslovaquia en Estados incondicionales.[36]

Hitler siempre fue muy claro en cuanto a Austria: "Austria alemana tornará al seno de la gran Patria germana", y una vez en la Cancillería su sistema de propaganda consideró a los austriacos como ciudadanos alemanes.[37] Italia ya no fue un obstáculo frente a Austria en 1936. En enero, como consecuencia de las sanciones que se aplicaron a Italia, Mussolini aceptaría que Austria estaba fuera de su área de influencia, con lo cual Hitler reconoció el Mediterráneo como mar italiano.[38] En julio de ese

---

31 Norman Rich, *Hitler's war aims: the establishment of the new order*, vol. II, Nueva York, Norton & Company, 1974, p. xi; véase también Alan Cassels, *Ideology and International Relations in the Modern World*, Nueva York, Routledge, 1996, pp. 161-169.

32 Ch. Zorgbibe, *op. cit.*, p. 540; Gordon A. Craig, *Germany, 1866-1945*, Oxford, Oxford University Press, 1981, p. 698.

33 M. Burleigh, *op. cit.*, p. 301.

34 Robert-Hermann Tenbrock, *Historia de Alemania*, Paderborn, Max Hueber-Ferdinand Schüningh, 1968, p. 294; Ian Kershaw, *El mito de Hitler: imagen y realidad en el Tercer Reich*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 169.

35 Al respecto, véase Jean Baptiste Duroselle, "The Spirit of Locarno: illusions of Pactomania", en *Foreign Affairs*, vol. 50, julio de 1972, pp. 752-764.

36 Ernest James Passant, *A short History of Germany, 1815-1945,* Cambridge, Cambridge University Press, 1960, pp. 196 y 197.

37 Elizabeth Wiskemann, *La Europa de los dictadores, 1919-1945*, México, Siglo XXI, 1978, p. 115. Otras medidas de propaganda en M. Burleigh, *op. cit.*, p. 304.

38 J. Négrié, *op. cit.*, p. 270.

mismo año, Austria y Alemania llegaron a un acuerdo que si bien reconocía la independencia austriaca, establecía igualmente que Austria sería un "país alemán". Frente al gobierno austriaco, Alemania se comprometía a no interferir más en sus asuntos internos, pero obtenía la legalización del partido nazi y la incorporación de algunos de sus integrantes en el gobierno de Schuschnigg.[39] Un año más tarde, a decir de Dietrich Orlow, el nazismo abandonaría definitivamente "la máscara del revisionismo pacífico"[40] y prepararía la anexión inmediata de Austria como primer paso hacia la conquista del espacio vital (protocolo Hossbach).[41] El nazismo llevó a cabo cambios para contrarrestar la oposición a sus planes, dejó bajo el control directo de Hitler al ejército y la política exterior.[42] La diplomacia mexicana no pasó por alto ese proceso de depuración:

> Las dificultades entre el hitlerismo y el ejército han tenido por origen la cuestión de España, y llegaron a su periodo crítico a causa de las exigencias de Mussolini, que viendo diezmadas sus tropas en el frente de guerra español, de acuerdo con lo pactado, exigió de Hitler el envío de algunas divisiones de refuerzo, pretensión a la que enérgicamente se opuso el ex jefe del Estado Mayor, General von Fritsch, quien juntamente con el mariscal von Blomberg, prefirió la dimisión a cargar con la responsabilidad de un acto pretoriano contra la libertad de un pueblo, que como el que se bate en Madrid y en Teruel, inspira simpatías al ejército alemán, fanático admirador de los actos de heroísmo en que se considera fundada su tradición militar. [...] el ejército conservará una relativa libertad dentro del Estado totalitario, libertad que debe entenderse en lo que respecta a la ideología política, sin perjuicio de reconocer a Hitler como jefe absoluto cuando lo convoque en nombre de la integridad nacional, para recuperar perdidas zonas territoriales o sostener reivindicaciones coloniales.[43]

---

39 Los acuerdos en "Memorándum para el señor presidente de la república", México, 14.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

40 Dietrich Orlow, *A History of Modern Germany: 1871 to present*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1991, p. 213.

41 Véase Jacques de Launay, *Histoire de la diplomatie secrète de 1914 à 1945*, Verviers, Marabout Université, 1966, pp. 186-190.

42 Véase Alan Bullock, *Hitler*, Barcelona, Bruguera, 1969, pp. 446-454.

43 Alfonso Guerra (cónsul general en Hamburgo) a secretario de Relaciones Exteriores, "Informe especial reservado: comentarios al margen de los últimos acontecimientos", Hamburgo, 10.II.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).



¶ El proyecto de expansión nazi, que debía colocar a Alemania como vanguardia de un "imperio europeo", se apoyó en el sentimiento de víctimas nacional y en la fuerza del *nuevo Estado* para revisar o quebrantar el Tratado de Versalles. En seguida, Alemania pasó a la fase de expansión, anexando Austria y transformando a Polonia y a Checoslovaquia en Estados satélites. Sede del Alto Comisariado de Dánzig.

La crisis austriaca afectaría, con la participación del nazismo nativo y la propaganda, a un pueblo nostálgico de los viejos tiempos imperiales, reducido ahora a un Estado "artificial" que para la mayoría carecía de sentido. Los austriacos serían sumamente receptivos a un discurso político que exaltaba los vínculos étnicos e históricos con una Alemania orgullosa y capaz de infundir respeto entre quienes, supuestamente, habían causado su decadencia. Pero no todo dependió de esos dos países. El gobierno de Neville Chamberlain parecía resignado a aceptar los cambios que se anunciaban en relación con los alemanes austriacos, de los sudetes (Checoslovaquia) y en la ciudad libre de Dánzig.[44] Austria perdería su independencia al cabo de "cuatro semanas de agonía",[45] a partir de la entrevista de Hitler y Schuschnigg en Berchtesgaden el 12 de febrero;[46] Austria debía alinearse definitivamente al Tercer Reich o las fuerzas de éste llegarían a Viena "como una tormenta de primavera".[47]

Una semana después, Hitler pronunciaría un discurso a favor de la autodeterminación de los diez millones de "alemanes" que vivían en Austria y Checoslovaquia. Sus libertades políticas, afirmaría el *Führer*, serían protegidas, pues su futuro concernía al Tercer Reich. Por su parte, el régimen austriaco anunciaría la celebración de un plebiscito con la intención de reafirmar una "Austria libre, alemana e independiente, social, cristiana y unida". Hitler respondió a esa medida ordenando la invasión de Austria. El viernes 11 de marzo, por la mañana, unidades de la *Wehrmacht* tomarían posiciones a lo largo de la frontera, pero el gobierno austriaco no haría ningún llamado a Londres, París, Praga o Ginebra. La ocupación tendría lugar al día siguiente tras la sustitución del canciller Schuschnigg por un funcionario del gabinete de filiación nazi, Seyss-Inquart.[48]

Alemania prometería un "verdadero" plebiscito para el pueblo austriaco, cuyo gobierno declararía unilateralmente la anulación del artículo 88 del Tratado de Saint-Germain, que prohibía a Austria su unión con Alemania. La anexión sería simulada con una aparente legalidad concertada

---

44 G. A. Craig, *op. cit.*, pp. 701 y 702.

45 La expresión es del canciller austriaco Von Schuschnigg. William L. Shirer, *The rise and fall of the Third Reich: a history of Nazi Germany*, Nueva York, Simon and Schuster, 1960, p. 331.

46 *Ibid.*, pp. 325-330.

47 Richard Grunberger, *Germany, 1918-1945*, Londres, Batsford, 1964, p. 132.

48 Véase "Memorándum para el señor presidente de la república", México, 14.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

por los líderes nazis que detentaban el poder en ambos países. Tras la elaboración de leyes que facultaban a Hitler para ejercer la presidencia en Austria y otra más que permitía la anexión total, el 10 de abril se celebró el plebiscito en el que el pueblo austriaco apoyó rotundamente la consigna "un pueblo, un Estado, un dirigente". La supuesta legalidad en torno de la anexión no engañó a nadie, si bien las potencias democráticas de Occidente y la propia Sociedad de Naciones prefirieron aceptar esa explicación.

> La unión –escribe Glen Barclay– podía defenderse sólo sobre la base de que los ciudadanos de los dos Estados provenían de la misma línea racial y hablaban el mismo idioma. Lo que hacía tolerable esta unión a los ojos del mundo exterior era el hecho de que parecía obviamente ventajoso para Austria el ser incorporada a un Estado más poderoso, puesto que aparecía como dudoso que Austria llegara a ser económicamente viable por sí sola.[49]

El 14 de marzo de 1938 el representante alemán en México, Freiherr Rüdt von Collenberg, notificaba al gobierno mexicano sobre la unión legal de Austria al Reich alemán.[50] Edgar Prochnil, embajador de Austria ante los gobiernos de Estados Unidos y México, también daría cuenta de lo mismo.[51] La Secretaría de Relaciones Exteriores de México se limitaría a acusar recibo de ambas notas.[52] Antes de asumir públicamente una posición ante la anexión forzada de Austria, la Cancillería mexicana tuvo igualmente conocimiento de los desórdenes causados en el país por supuestos representantes del nazismo. De acuerdo con la denuncia del presidente de la Liga Legitimista Austriaca, se había extendido una "invitación" a todos los nacionales austriacos avecindados en la ciudad de México para participar en las celebraciones del *anschluss*, bajo la amenaza de que sus

---

49 Glen Barclay, *Revoluciones de nuestro tiempo: nacionalismo del siglo xx*, México, FCE, 1975, p. 42.

50 Freiherr Rüdt von Collenberg (enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Alemania) a Eduardo Hay, México, 14.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

51 Edgar Prochnil a Eduardo Hay, Washington, 14.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

52 Eduardo Hay a Freiherr Rüdt von Collenberg, México, 19.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I); Eduardo Hay a Freiherr Rüdt von Collenberg, México, 31.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

familiares en Austria o Alemania serían quienes responderían por los casos de desobediencia.[53]

En esas circunstancias, el 16 de marzo de 1938 Isidro Fabela solicitó la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores para hacer una declaración oportuna en protesta por los últimos sucesos, pero debió esperar los lineamientos generales de la Cancillería.[54] Ésta advirtió las condiciones en que podría presentarse tal protesta sin caer en notorias contradicciones respecto de la Doctrina mexicana de no pronunciamiento sobre los cambios internos de las naciones, mucho más cuando el asunto fue manipulado con cierta legalidad y la propia Austria no había denunciado su incorporación al Tercer Reich. Las autoridades mexicanas optaron por la adecuación de la Doctrina México al caso, desaprobando el daño moral causado al pueblo austriaco con esa incorporación territorial. La nueva modalidad de la Doctrina México o Estrada fue comunicada a Fabela en los siguientes términos:

> México ha sostenido sistemáticamente […] el que no incumbe a gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad del régimen de gobierno de otros países. […] *es oportuno declarar una nueva modalidad de esta doctrina mexicana,* en el sentido de que México tampoco se pronuncia sobre la legitimidad o ilegitimidad de las incorporaciones territoriales que haga un Estado, dentro de sus fronteras, de regiones geográficas que antes no estaban incluidas dentro de aquéllas. Atento México, sin embargo, más al interés de los pueblos que a la suerte de las comarcas en que están establecidos, considera que la suerte de dichos pueblos no puede decidirse por voluntad extraña, sin causarles agravio; y atendiendo a este aspecto de ética internacional y fundamental, establece categóricamente que, sin pronunciarse por el reconocimiento o no reconocimiento de esta clase de incorporaciones territoriales, no puede verlas con simpatía, ni concederles aprobación de índole moral, cuando agravian a cualquier pueblo de que se trate […][55]

---

[53] Presidente de la Liga Legitimista Austriaca en América al subsecretario de Relaciones Exteriores (Ramón Beteta), México, 17.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

[54] Fabela a Relaciones, Ginebra, 16.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (II); Relaciones a Fabela, México, 16.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (II).

[55] Secretaría de Relaciones Exteriores, "Memorándum", México, 16.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I). Las cursivas son mías.

Resulta interesante ver cómo esa Doctrina de política exterior amplía su influencia e implicaciones, alejándose cada vez más de la posibilidad de hacer de ella una interpretación o explicación concreta, tal como ocurrió con la Doctrina Monroe a lo largo del siglo XIX y principios del XX. Pese a su buena intención, esa Doctrina mexicana se oponía a la propia voluntad del pueblo austriaco en aquel momento, ansioso porque el Tercer Reich tomara la dirección de su vida interna, si bien esa medida de protesta de cualquier modo se haría cierto eco entre la comunidad internacional.

Fabela puso a consideración de la Secretaría de Relaciones Exteriores un escrito para el secretario general de la Sociedad proponiendo, como se había hecho en el caso de España, difundirlo paralelamente mediante la prensa internacional. La Cancillería dio su aprobación y ordenó la entrega inmediata de la nota que contenía la protesta del gobierno mexicano por la anexión de Austria. Avenol la recibió el 19 de marzo, y dos días más tarde circulaba ya entre los delegados de la Sociedad de Naciones[56] acompañada, paradójicamente, de la comunicación alemana a esa organización sobre la incorporación austriaca al Reich y la consecuente baja de su afiliación.[57] Pero el principal impacto internacional que tuvo la nota mexicana se debió al hecho de que el secretario general de la Sociedad de Naciones sólo entregó un acuse de recibo al ser notificado de la deserción de otro integrante de la organización.[58] La condena en el momento preciso, no obstante sus particularidades, provino de México y ayudó

---

[56] Société des Nations, Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société, "Communication de la délégation mexicaine", Ginebra, 21.III.1936, C.101.M.53.1938, en AHGE-SRE, III-1703-1 (II). Entusiasmado por el regreso del socialista Joseph Paul-Boncour al Ministerio de Asuntos Exteriores francés, Fabela se adelantó a enviarle una copia de la nota entregada ese mismo día al secretario general de la Sociedad, confiando en que Boncour llevaría por otro camino la política europea. Isidro Fabela a Joseph Paul-Boncour, Ginebra, 19.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (II); Joseph Paul-Boncour a Isidro Fabela, París, 29.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (II).

[57] Société des Nations, Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société, "Communication du Gouvernement allemand concernant la situation de l'Autriche par rapport à la Société des Nations", Ginebra, 21.III.1936, C.102.M.54.1938.VII (el comunicado fue enviado desde Berlín el 18 de marzo de 1938), en AHGE-SRE, III-1703-1 (II) y AMAE, R 1224, exp. 13.

[58] Société des Nations, Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société, "Communication du Gouvernement allemand concernant la situation de l'Autriche par rapport à la Société des Nations: accusé de réception du Secrétaire général", Ginebra, 21.III.1936, C.102(a).M.54(a).1938.VII, en AHGE-SRE, III-1703-1 (II).

a fortalecer la posición internacional del país poco después de que el gobierno de Lázaro Cárdenas anunciara la expropiación de la industria petrolera.[59] Con ese propósito, el mismo 18 de marzo de 1938, la Cancillería mexicana había ordenado a todos sus representantes en el exterior entregar una copia de la nota de Fabela a la prensa y a los Estados ante los que estaban adscritos; por una o varias razones, el régimen mexicano fue objeto de una ruidosa polémica internacional.[60] La protesta que Fabela entregó a Avenol destacaba la ilegalidad de la incorporación de Austria al Reich, condenaba el sometimiento de una nación a la voluntad coactada de sus representantes y llamaba a la Sociedad de Naciones a intervenir en el asunto:

> En vista de la supresión de Austria como Estado independiente por obra de una intervención militar extranjera y teniendo en cuenta que hasta la presente fecha no ha sido convocado el Consejo de la Sociedad de Naciones […] tengo el honor de enviar a usted las siguientes declaraciones […] Austria ha dejado de existir como Estado independiente por obra de la agresión que viola flagrantemente nuestro Pacto constitutivo así como los Tratados de Versalles y St. Germain que consagran la independencia de Austria como inalienable. […] En consecuencia, todo convenio o resolución que menoscabe la independencia de Austria debe considerarse como ilegal […] por los miembros de la Sociedad de Naciones. La circunstancia de que las autoridades de Viena hayan entregado el poder nacional al invasor, no puede servir de excusa a los agresores, ni la Sociedad de Naciones debe aceptar el hecho consumado sin enérgicas protestas y sin reacciones indicadas en el Pacto. Por

---

59 Véase también Luis Ignacio Sainz, "México frente a la anexión", en L.I. Sainz, *op. cit.*, pp. 73 y 74; M. Marbeau, *op. cit.*, p. 77.

60 Secretaría de Relaciones Exteriores a las representaciones de México en el exterior, México, 18.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I). Una variada serie de recortes de la prensa mundial a ese respecto en AHGE-SRE, III-1703-1 (I-II). Casi la totalidad de los gobiernos acusaron recibo a la comunicación del gobierno cardenista. (Véase AHGE-SRE, III-1703-1 I-II.) Únicamente Bolivia, cuya diplomacia aún peleaba por el Chaco, expresó su "perfecta conformidad" con el principio que sostenía México de no reconocer ninguna conquista alcanzada por la fuerza. Alfonso de Rosenzweig Díaz, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Bolivia, a Secretaría de Relaciones Exteriores, La Paz, 26.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I); Alfonso de Rosenzweig Díaz a secretario de Relaciones Exteriores, "Contestación del gobierno boliviano a la nota de esta legación relativa a la agresión de que ha sido víctima la República de Austria", La Paz, 4.IV.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

> otra parte, las autoridades que abandonaron el Poder Ejecutivo no presentan al pueblo austriaco […] En consecuencia, los Estados miembros de la Liga de las Naciones no deben considerar sus actos y palabras como expresión libre y legal de la nación sometida. […][61]

A una semana de la circulación de la nota, Fabela informaba detalladamente de su recepción y empleo por la prensa, más atenta a las acciones de la organización ginebrina:

> Contrastando grandemente con nuestra actitud, la del Secretario General fue motivo de ataques jurídicos bien fundados por parte de la prensa izquierdista […] Hasta los periódicos de derecha manifestaron su descontento […] La crítica más aguda hecha al Secretario General fue la relativa a la silenciosa y pasiva actitud que adoptó ante la nueva y flagrante violación del Pacto […] El hecho de que haya aceptado una comunicación del Estado alemán […] informando que Austria no pertenece ya a la Sociedad de las Naciones, ha sido una prueba palpable de la estrecha dependencia en que el Secretario General está con respecto a la política inglesa. […] En realidad esta labor de "estafeta" […] no es la que le corresponde en el caso presente en que dicha comunicación parte de un Estado no miembro de la SDN […][62]

Naturalmente, la diplomacia alemana protestó igualmente ante el Estado mexicano, episodio que ayuda a explicar la importancia que concedía la administración cardenista a la Sociedad de Naciones en el marco del conflicto petrolero. Con ese propósito, el 5 de abril de 1938 Von Collenberg expresó a Hay la extrañeza con que su gobierno leía la nota mexicana a la Sociedad de Naciones condenando la incorporación de Austria al Reich.

---

61 Société des Nations, Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société, "Communication de la délégation mexicaine", Ginebra, 21.III.1936, C.101.M.53.1938, en AHGE-SRE, III-1703-1 (II). Parte de la nota se reproduce en Isidro Fabela, *Neutralidad*, México, Biblioteca de Estudios Internacionales, 1940, pp. 270 y 271.

62 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 28.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (II). Si bien la actuación de Avenol ha sido severamente juzgada por los estudiosos dado su temperamento débil e indeciso, habría que tener en cuenta igualmente la consideración de Marbeau respecto al contexto general en que se inserta la acción de la Sociedad y la de sus representantes: "La caractère généralement négatif des jugements émis sur Avenol ne doit pas masquer ce qui ressort des insuffisances structurelles de la SDN ou des erreurs commises par les grandes démocraties occidentales". M. Marbeau, *op. cit.*, p. 38.

Para éste, la actitud del régimen mexicano resultaba injustificada "en vista de que no había existido ninguna invasión, sino que la anexión se había realizado de acuerdo con los deseos del pueblo austriaco". A decir de Von Collenberg, la nota mexicana era un "documento trágico-cómico" que suponía un "completo desconocimiento de la verdadera situación".[63] Pese a que Von Collenberg retiró enseguida el calificativo "trágico-cómico", la reunión no se extendió demasiado, tan sólo lo suficiente para que Hay volviera a dejar en claro cuál era la posición del gobierno mexicano, si bien la conversación daría un interesante giro:

> [...] no tuve inconveniente en manifestarle que la actitud de México respecto al asunto de Austria era consecuente a las actitudes que México había tenido anteriormente respecto a la invasión de Italia en Abisinia y a la del Japón en China. […] que no solamente obedecíamos a la ética internacional de cumplir y hacer cumplir el Pacto firmado por los miembros de la Liga de las Naciones, sino que también *México tenía que conservarse en condiciones de poder protestar en el caso de que sufriera alguna invasión por cualquier otro país*. El señor Ministro me dijo que ya recordaba que en otra ocasión le había yo hablado de la fuerza moral que deseábamos adquirir en caso de ser invadidos por los Estados Unidos de Norte América. Yo *desde luego* le manifesté con toda energía que nunca había yo mencionado ni con él ni con ningún otro Ministro, el nombre de los Estados Unidos de Norte América […][64]

El asunto austriaco –si puede ser llamado así– fue notificado a Evian con la finalidad de buscar una solución humanitaria a favor de los refugiados políticos. La iniciativa fue emprendida por el presidente Roosevelt, quien convocó a los demás integrantes de la comunidad internacional a una Conferencia Intergubernamental para concertar acciones a ese respecto. El gobierno cardenista estuvo de acuerdo con la iniciativa y adelantó "la mejor disposición de acoger a los refugiados de que se trata, dentro de los límites que nuestras leyes de emigración establecen".[65] Primo Villa

---

63 Secretaría Particular, Memorándum, México, 5.IV.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

64 Secretaría Particular, Memorándum, México, 5.IV.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I). Las cursivas son mías.

65 "Boletín para el DAPP: La Conferencia de Evian, razones para convocarla y política que México seguirá en ella", AHGE-SRE, III-1246-9 (I).

Michel, quien representaría a México en la conferencia sobre refugiados alemanes y austriacos, fue instruido para expresar que

> [...] recibirán preferente acogida quienes estén en disposición de sumarse al esfuerzo productivo de los campesinos mexicanos que quieran dedicarse a las labores agrícolas, así como profesionistas destacados, obreros de alto tipo técnico y especialistas en las diferentes ramas del saber, que, expulsados de los centros de investigación y trabajo, quieran venir a aportar su experiencia y su conocimiento al estudio y aprovechamiento de nuestros recursos naturales y al perfeccionamiento de la agricultura y de la industria.[66]

La Conferencia de Evian se reunió a principios de julio de 1938 y contó con la asistencia de 32 países. Pese a que el optimismo respecto de los resultados de la Conferencia no caracterizó la apertura de sus trabajos, en los días posteriores se ganó terreno y eso facilitó la conformación de un comité permanente intergubernamental. El carácter de ese comité fue definido cuidadosamente para evitar complicaciones y llevar a soluciones urgentes: sería apolítico; aceptaría la realidad tal y como era; se circunscribiría a los emigrantes de Alemania y Austria (en su mayoría judíos); facilitaría su estancia en los países receptores y no llegaría a resoluciones sino a recomendaciones.[67] Con su afortunado pragmatismo, el estilo de la política multilateral estadounidense ganaba así terreno a la Sociedad.

> No juzgué conveniente –informaría Villa Michel al concluir la Conferencia– hacer ninguna referencia de carácter político ni ninguna reserva porque [...] ninguna influencia ni efecto tiene el documento [de las recomendaciones finales] sobre la posición política, de facto y de jure, que mantenemos con el Reich. [...] La sola reunión del Comité es por sí misma una reprobación de la emigración forzada, de las doctrinas que la inspiran, de los métodos que para ella se emplean y de las consecuencias que tiene tanto sobre las víctimas directas como sobre el resto del mundo.[68]

---

66 *Idem.*

67 Primo Villa Michel a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 18.VII.1938, AHGE-SRE, III-1246-9 (I).

68 *Idem.* Acerca de la inmigración judía en México, véase la obra de Daniela Gleizer Salzman, *México frente a la inmigración de refugiados judíos, 1934-1940*, México, INAH/Fundación Cultural Eduardo Cohen, 2002 y "Exiliados incómodos: México y los refugiados judíos del nazismo, 1933-1945", tesis doctoral, México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, 2007.

Vocación societaria del gobierno cardenista

A diferencia de los llamados anteriores que promovieron el retiro de México de la Sociedad de Naciones, el que hizo a finales de 1938 un vocero de la Confederación Nacional Campesina de la Cámara de Diputados, el diputado Adán Ramírez López, podía encontrar, según estimaciones de la propia organización ginebrina, un importante respaldo popular:

> Les déclarations du députe M. Adán Ramírez López peuvent être plus dangereuses que les précédentes, parce que la question du retrait du Mexique de la Société des Nations passe du domaine purement politique de la Chambre des Députés aux milieux populaires de la Confédération Nationale des paysans, qui est une force agissante et puissante au Mexique.[69]

La opinión de Ramírez López fue difundida por *El Universal* como una de las voces que se oponía al pago de la cuota anual de México a una organización internacional que no estaba dando buenos resultados:

> […] teniendo México un gobierno de tendencia perfectamente definida hacia la izquierda, y habiendo censurado abiertamente la conquista de Etiopía, la invasión de España por las fuerzas italianas y alemanas con objeto de apuntalar el movimiento fascista encabezado por Franco, el cercenamiento territorial de Checoslovaquia, y en general todas las agresiones a los países débiles, considero incongruente con nuestra propia tendencia conservar ligas de amistad con un organismo que hasta ahora sólo ha servido para definir con más precisión el carácter imperialista de los países fuertes. […][70]

Varios diputados expresaron la misma opinión al cuestionar al secretario de Relaciones de Exteriores sobre la contribución mexicana.[71] La Comisión de Presupuesto acusaba a la Sociedad de Naciones de violar su Pacto y el derecho internacional, por lo que pedía a Hay que expusiera a los legisladores las razones que justificaban la permanencia de México en la Sociedad de Naciones, considerando que la anualidad en Ginebra bien podría ser destinada para cubrir indemnizaciones a Estados Unidos por

---

69 Julián Nogueira a Sean Lester, Ginebra, 21.XI.1938, ASDN, R 5722 "Mexico and the League of Nations: Various Correspondences".

70 *El Universal*, ciudad de México, 4.XI.1938.

71 *El Universal*, ciudad de México, 31.X.1938.

concepto de tierras expropiadas.[72] El tema, sin embargo, volvía a tratarse con la acostumbrada "demagogia en materia internacional",[73] algo que tranquilizaba a los funcionarios de la Sociedad de Naciones, para quienes sólo se precisaría aplicar medidas circunstanciales como sería no solicitar de momento al gobierno mexicano el pago de su contribución.[74] Vicente Lombardo Toledano, apreciado en Ginebra como "un hombre de gran influencia no únicamente en el medio laboral sino en los medios políticos en general", reaccionó contundentemente contra la actitud hostil de ese grupo minoritario de diputados:

> No podemos tratar de una manera precipitada un asunto complejo de carácter político que exige un estudio de la situación europea y mundial. Corresponde ciertamente al Poder Ejecutivo todo lo referente a las relaciones políticas e internacionales y es éste el que podrá en el momento oportuno exponer los puntos de vista del Gobierno de la República.[75]

El asunto fue resuelto definitivamente por Cárdenas, quien aprovechó la estancia de Fabela en México para expresarle que su gobierno no tenía ninguna intención de separarse de la Sociedad de Naciones y que, en consecuencia, su política hacia Ginebra no observaría ningún cambio.[76]

Lo cierto es que sí se verificarían algunas modificaciones importantes a favor de una colaboración más estrecha. México había mantenido, hasta ese momento, cierta distancia frente a las oficinas permanentes de las organizaciones ginebrinas. En pocas palabras, no había promovido a sus nacionales para que formaran parte del nuevo gabinete internacional, con

---

72 *El Universal*, ciudad de México, 2.XI.1938.

73 Julián Nogueira a Vigier, Ginebra, 17.XI.1938, ASDN, R 5722 "Mexico and the League of Nations: Various Correspondences"; *El Universal*, ciudad de México, 1.XI.1938.

74 Julián Nogueira a Sean Lester, Ginebra, 21.XI.1938, ASDN, R 5722 "Mexico and the League of Nations: Various Correspondences".

75 *El Universal*, ciudad de México, 4.XI.1938; Julián Nogueira a Sean Lester, Ginebra, 25.XI.1938, ASDN, R 5722 "Mexico and the League of Nations: Various Correspondences"; Luis Sánchez Pontón al secretario general, México, 24.XII.1938, ASDN, R 5151, carpeta 4 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

76 Julián Nogueira a Sean Lester, Ginebra, 10.XII.1938, ASDN, R 5722 "Mexico and the League of Nations: Various Correspondences".

la excepción del joven internacionalista mexicano Enrique Munguía,[77] quien fue más bien "reclutado" en París hacia 1935 por la OIT, para ser más tarde transferido –en 1938– a la Sección Jurídica de la Secretaría General de la Sociedad de Naciones con la categoría de especialista.[78] En 1938, la diplomacia mexicana promovía a Isidro Fabela para ocupar un puesto en la Corte Permanente de Justicia Internacional de La Haya. El representante británico en El Salvador, daba cuenta de las gestiones que efectuaba con ese propósito el enviado mexicano en el país centroamericano, puesto que el jurista salvadoreño Gustavo Guerrero ocupaba la presidencia de la Corte de La Haya.[79] Fabela debió esperar al final de la guerra para integrarse a la Corte, que entre otros cambios dejó de denominarse "Permanente".

Algunas otras actividades permiten apreciar la buena disposición del gobierno mexicano y de algunos sectores del medio político del país hacia la diplomacia multilateral representada por los organismos de Ginebra. En 1938, México sería la sede del Congreso de Higiene Rural auspiciado por la Sociedad de Naciones y de la Convención Latinoamericana de Trabajadores, organizada por la Confederación de Trabajadores de México la cual, a través de su representante a la Conferencia del Trabajo, hizo llegar a la Secretaría General de la Sociedad una invitación especial a esa reunión.[80] Ésta instruyó a su correspondiente en México –Luis Sánchez Pontón– para asistir a los trabajos de la Convención como su comisionado e informar finalmente sobre las acciones dirigidas a definir

---

[77] Enrique Munguía, quien también es conocido por su filiación literaria al grupo mexicano de Los Contemporáneos, fue autor del más importante texto de difusión impreso en México (por el organismo de propaganda del gobierno cardenista) sobre los propósitos, organización y obra de la Sociedad de Naciones. Véase Enrique Munguía, *Qué es y para qué sirve la Sociedad de las Naciones*, México, Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, 1939.

[78] Enrique Munguía murió por enfermedad a principios de 1940, poco después de que cesaran sus funciones como integrante de la Sección Jurídica de la Sociedad de Naciones. ASDN, Section Files: Personnel Files (en adelante PF), "M. Enrique Munguía".

[79] Standler a Viscount Halifax, San Salvador, 1.VI.1938, ANRU/FO, 371/21482, "Question of Mexico obtaining a Seat at the Permanent Court of International Justice at the Hague".

[80] J. Yurén a D.A. Pelt (director de la Sección de Información de la SDN), Ginebra, 21.VI.1938, ASDN, R 5708 "Latin American Conference, Mexico, 5th Sept. 1938".

una posición política común de los trabajadores ante el probable conflicto internacional.[81]

Pero la aportación más importante fue un ambicioso proyecto de Isidro Fabela, cuyo propósito era la creación de un servicio de información y difusión en México de la obra técnica desarrollada por la Sociedad de Naciones. Fabela emprendió sus gestiones ante la Cancillería a principios de 1939 a la cual, tras un primer rechazo, hacía saber que durante su última estancia en el país

> […] tuve la oportunidad de hablar con el señor presidente sobre el desconocimiento que había entre el público general sobre la obra técnica de la Sociedad de las Naciones, habiéndole dicho que, en mi concepto, el único medio de remediar tal situación consistía en publicar noticias en los periódicos […] el servicio de boletines sobre las actividades técnicas de la Sociedad de las Naciones que me propongo implantar no supone ningún gasto especial […] los boletines se enviarían periódicamente –dos, tres veces por semana– por la vía aérea, utilizando el personal de esta Oficina.[82]

Tal como lo explicaba Fabela, una vez que estos boletines llegaran a México su contenido podía difundirse de manera regular mediante los diarios nacionales de mayor circulación y aprovechando los servicios del Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad. Ese proyecto fue aprobado finalmente pero la guerra impidió su continuidad.

México no se retiraría de la Sociedad de Naciones, aunque así lo deseara un número considerable de países americanos.[83] Como fue comentado en la primera parte de este capítulo, el gobierno colombiano había consultado a los demás representantes latinoamericanos de la Sociedad de Naciones sobre la posibilidad de efectuar un retiro colectivo. Previo el inicio de la Segunda Guerra Mundial, como se le hacía saber a Isidro

---

81 Véase Nota para los señores Wilson y Lester, Ginebra, 25.VI.1938, ASDN, R 5708 "Latin American Conference, Mexico, 5th Sept. 1938"; Sean Lester (secretario general adjunto) a Luis Sánchez Pontón (correspondiente en México de la Sociedad de Naciones), Ginebra, 7.VII.1938, ASDN, R 5708 "Latin American Conference, Mexico, 5th Sept. 1938"; Luis Sánchez Pontón a Sean Lester, México, 22.IX.1938, ASDN, R 5152.

82 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 9.II.1939, AHGESRE, III-2383-9.

83 Sobre la reducción de los socios europeos y americanos véase F. P. Walters, *op. cit.*, pp. 750-753.

Fabela, las autoridades mexicanas no tenían ningún motivo para desvincularse de la organización: "Nuestro gobierno […] no ha pensado ni por un momento separarse de la Sociedad de las Naciones, pues a pesar de sus últimos fracasos desde un punto de vista meramente político, ve en ella un baluarte del humanitarismo y de la paz".[84] Isidro Fabela había fortalecido notablemente el razonamiento que alentaba al gobierno mexicano a permanecer en Ginebra. Un mes antes, el internacionalista respaldaba así esa decisión:

> […] el retiro de México de la Sociedad de Naciones tendría muchos más inconvenientes que ventajas. […] aunque los fracasos políticos de la Sociedad de Naciones son evidentes, por culpa fundamental de las grandes Potencias que no supieron, o no quisieron, en los momentos oportunos hacer cumplir el Pacto de la Sociedad de Naciones […] aunque es bien sabido que no se puede obtener la paz por medio de la seguridad colectiva […] nosotros tenemos la creencia bien arraigada de que la Sociedad de Naciones debe seguir viviendo, pues si dejara de existir habría [que] crear una nueva [que] se ocupara de estudiar la manera de afianzar las relaciones entre todos los Estados del mundo y proveer a la paz universal.[85]

De acuerdo con el correspondiente en México de la Sociedad de Naciones, inclusive la tradicional oposición política a la permanencia en Ginebra cesó sus ya esperados ataques en fechas cercanas a la planeación y aprobación del presupuesto anual de la federación:

> […] en México se ha podido observar un fenómeno interesante: los elementos de derecha que en otra ocasión habían atacado duramente a la Sociedad de Naciones, en las presentes circunstancias no han osado reprobar su actitud y parece que comprenden la necesidad indispensable de apoyarla más fuertemente en el futuro […][86]

---

84 Anselmo Mena a delegado permanente de México ante la Sociedad de las Naciones, México, 10.VIII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

85 Isidro Fabela a secretario de Relaciones Exteriores, "Retiro simultáneo de los países americanos de la Sociedad de las Naciones, como lo sugiere Colombia", Ginebra, 20.VII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

86 Luis Sánchez Pontón a Joseph Avenol, México, 17.XI.1939, ASDN, R 5151, carpeta 6 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

La última Asamblea de la Sociedad de Naciones: expulsión de la URSS

En diciembre de 1939, transcurridos ya los tres primeros meses de la Segunda Guerra Mundial, se reuniría en Ginebra la XX Asamblea de la Sociedad de Naciones, cuya relevancia deriva de dos hechos: fue la última y en su transcurso se decidió la expulsión de la URSS por su incursión militar en Finlandia.[87] La escisión de Checoslovaquia causada por Alemania y los Estados danubianos con la complicidad de Francia y Gran Bretaña –en principio resignados por los acuerdos de Munich de septiembre de 1938, que respaldaban la incorporación al Reich de los sudetes alemanes–, así como la invasión de Albania por parte de Italia en abril de 1939 y la de Polonia por Alemania en septiembre de 1939, que determinaría finalmente la guerra a gran escala, en ningún modo fueron abordados por la organización ginebrina.[88] "El proceso hacia la neutralidad –escribe Walters– había comenzado dos años antes, tan pronto como las grandes potencias anunciaron su intención de poner fin a las sanciones contra Italia."[89] Primero Isidro Fabela y después Manuel Tello, quien en esa ocasión encabezaría a la delegación mexicana, esperaron en vano instrucciones acerca de los últimos casos de agresión internacional, puesto que sobre éstos no se sabía la actitud que asumiría el gobierno cardenista,[90] no obstante que la sociedad mexicana, como lo informaba el correspondiente en México de la Sociedad de Naciones, no era indiferente al conflicto europeo:

> Si bien la opinión pública no está unida para juzgar los hechos del momento, así como las responsabilidades concernientes al conflicto, el pueblo, en

---

87 Sobre los antecedentes inmediatos al conflicto y su evolución militar y diplomática, véase Osmo Jussila *et al.*, *Finlandia, historia política (1809-1999)*, Madrid, Espasa Calpe, 1999, pp. 230-244; Matti Klinge, *Breve historia de Finlandia*, Helsinki, Otava, 1997, pp. 130-135.

88 Véase Guillermo López Contreras, "La diplomacia mexicana frente a Europa Central en el periodo de entreguerras, 1918-1940", tesis de maestría, Morelia, IIH-UMSNH, 2008, pp. 166-193. Sobre la adaptación de la Sociedad de Naciones al estado de guerra véase M. Marbeau, *op. cit.*, pp. 77-80 y 106-109.

89 F. P. Walters, *op. cit.*, p. 743.

90 Isidro Fabela a Lázaro Cárdenas, Ginebra, 18.III.1939, AGN, Fondo presidentes: Lázaro Cárdenas, caja 937, exp. 550/46; Manuel Tello (encargado de Negocios a. i.), a secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 3.X.1939, AHGE-SRE, III-493-1.

> general, condena el ataque alemán a Polonia y justifica la política franco británica. Sobre todo las organizaciones obreras y las agrupaciones de izquierda han aprovechado para reforzar sus argumentos contra el fascismo y el nazismo declarándolos enemigos del orden internacional y responsables de la guerra.[91]

Hasta que tuvo lugar esa última reunión de los integrantes de la Sociedad de Naciones, el gobierno mexicano se limitó a comunicar su decisión de mantenerse neutral ante la conflagración europea, por lo que no hubo más protestas en Ginebra.[92]

El 11 de diciembre de 1939, los representantes de 43 Estados inauguraron los trabajos de la XX Asamblea. Su presidente, el delegado noruego Carl Joachim Hambro –tras una breve introducción a favor de la preservación de la obra técnica y social de la organización–, expuso la situación de Finlandia, que desde el 30 de noviembre de 1932 resistía la invasión del ejército rojo.[93] La URSS pretendía favorecer a la oposición del gobierno finés, que le era ideológicamente afín y a la que reconoció como gobierno inmediatamente a fin de que le permitiera ocupar diversas posiciones militares en Finlandia que garantizaran la seguridad de Leningrado.[94] La Asamblea inició así con la discusión del conflicto que el Consejo había turnado a ese organismo. Finlandia, tal como lo informaría Tello,

> […] de antemano llevaba el asunto ganado, pues no había una sola delegación que no condenara la agresión y los documentos presentados demostraban hasta la evidencia que el gobierno de Finlandia se había mostrado dispuesto a hacer grandes sacrificios con objeto de evitar un

---

91 Luis Sánchez Pontón al secretario general, México, 18.IX.1939, ASDN, R 5151, carpeta 6 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

92 Société des Nations, "Communications concernant l'État de Guerre actuel: communication du Gouvernement du Mexique concernant la neutralité de Mexique", Ginebra, 13.X.1939, C.256(a).M.174(a).1939.VII.

93 Manuel Tello a secretario de Relaciones Exteriores, "Informe sobre los trabajos de la reunión ordinaria de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones", Ginebra, 18.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5; Société des Nations, "Actes de la vingtième session ordinaire de l'Assemblée (11-14 décembre 1939); séances plénières", Ginebra, I.1940, pp. 4 y 5.

94 M. Marbeau, *op. cit.*, p. 107.

conflicto armado con la URSS. La opinión a favor de la causa finlandesa era unánime y calurosa.[95]

En su exposición ante el pleno, el representante finlandés, Rudolf Holsti, citaría hábilmente numerosos extractos de discursos de sus agresores, en los que la diplomacia soviética resaltaba la necesidad del sistema de seguridad colectiva y alentaba la adopción de fórmulas internacionales para la definición del agresor. Un comité de estudio, que más tarde haría proposiciones concretas a la Asamblea, fue integrado por Bolivia, Canadá, Egipto, Francia, Gran Bretaña, India, Irlanda, Noruega, Portugal, Siam, Suecia, Uruguay y Venezuela bajo la presidencia del portugués José Caeiro da Matta. El comité hizo un último llamado para que las partes suspendieran las hostilidades y buscaran una forma de conciliación. Finlandia había aceptado de antemano, en tanto que el gobierno soviético rechazó la propuesta con los mismos argumentos expuestos a principios de diciembre para oponerse a la reunión del Consejo y la Asamblea solicitada exitosamente por Finlandia con base en el artículo 11 del Pacto. De entrada, la URSS negaba encontrarse en guerra con Finlandia por lo que consideraba injustificada la invocación de tal artículo; advertía asimismo que esa solicitud no podía proceder, pues la presentaba un gobierno ya depuesto que enfrentaba indebidamente a los representantes de la "República Democrática de Finlandia" con los que las autoridades soviéticas habían resuelto plenamente las diferencias entre ambas naciones; y finalmente la URSS acudía en auxilio de acuerdo con el reciente tratado de asistencia entre ambos países.[96] Por consiguiente, la URSS no tomaría parte en las reuniones del Consejo y la Asamblea que se ocuparan de ese problema.[97] El comité procedió así a determinar la parte agresora apoyado, paradójicamente, en las convenciones de Londres de julio de 1933 sobre esa materia, las cuales habían tomado forma a partir de un proyecto

---

95 Manuel Tello a secretario de Relaciones Exteriores, "Informe sobre los trabajos de la reunión ordinaria de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones", Ginebra, 18.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

96 A este respecto, véase O. Jussila, *op. cit.*, pp. 238 y 239.

97 Manuel Tello a secretario de Relaciones Exteriores, "Informe sobre los trabajos de la reunión ordinaria de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones", Ginebra, 18.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

presentado por la URSS a la Conferencia del Desarme y que también tenía entre sus signatarios a Finlandia.[98]

Como resultado de las discusiones en torno de la reforma del Pacto y las diversas posiciones adoptadas a ese respecto por sus delegados, la Sociedad de Naciones había perdido su perfil coercitivo e incluso, como lo apunta Marbeau, "l'œuvre politique paraît appartenir au passé".[99] Si bien estaba claro que la URSS sería condenada por sus actos, lo único que quedaría por decidir sería la forma de hacerlo, pues el Pacto ya era obsoleto en todo lo relativo a sanciones. La toma pública de posiciones inició con la tercera sesión de la Asamblea. Argentina, que al igual que otros representantes sudamericanos había estado sometida a la incómoda propaganda soviética, fue la primera en proponer no sólo una condena moral sino también la expulsión, pese a que lo que Finlandia pedía era sólo una mediación que permitiera llegar a un acuerdo.[100]

El comité especial incluyó esa medida en el proyecto de resolución que tendría que ser sometido a la Asamblea antes de pasar al Consejo. Para cubrir parte del vacío que suponía la falta de sanciones, el comité hizo un llamado a los representantes de la Sociedad "para que proporcionen a Finlandia la ayuda material y humanitaria que estén en situación de concederle y se abstengan de cualquier acción que por su naturaleza pudiera debilitar el poder de resistencia de Finlandia". La Asamblea adoptó esa resolución condenatoria, que por una serie de pruebas irrebatibles acusaba a la URSS de haber violado el Pacto y permanecer fuera de él, por lo que se facultaba al Consejo para adoptar medidas concretas y definitivas basadas en el artículo 16 del Pacto. Como las sanciones materiales eran inviables, y de cualquier modo impracticables por la guerra, sólo quedaba proceder a la expulsión señalada en el último párrafo de ese artículo: "Todo miembro que se haya hecho culpable de haber violado algunos de los compromisos de la Sociedad, podrá ser excluido de ésta. La exclusión será acordada por el voto de los demás miembros de la Sociedad representados en el Consejo". En la discusión previa a la resolución, únicamente Colombia consideró un error el que fuera solicitada *a priori* la expulsión de la URSS, puesto que así "se encontraría desligada de todos los

---

98 Manuel Tello a secretario de Relaciones Exteriores, "Reservado: informe sobre la última Asamblea de la SDN", Ginebra, 20.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

99 M. Marbeau, *op. cit.*, pp. 106 y 107.

100 Manuel Tello a secretario de Relaciones Exteriores, "Reservado: informe sobre la última Asamblea de la SDN", Ginebra, 20.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

compromisos internacionales y colocada fuera del Pacto […] facilitándole con esa resolución los fines que busca y presentándole ocasión para nuevos atentados".[101]

Pero los debates más intensos, puesto que además de defender a Finlandia se podía condenar la expansión del comunismo, tuvieron lugar el 14 de diciembre de 1939, durante la cuarta sesión plenaria donde se aprobaría finalmente la resolución. El representante de Portugal fue el primero en hablar, señalando que si Argentina no hubiera propuesto la expulsión de la URSS, su gobierno habría tomado esa iniciativa e insistió "en la imposibilidad de colaborar con la URSS en el seno de la Liga".[102] Enseguida Manuel Tello, en representación de México, se dirigió al pleno para recordar, en primer lugar, que su gobierno, fiel a la Sociedad, había protestado "cada vez que los principios que hemos aceptado libremente como normas de nuestra conducta han estado en peligro o han sido abiertamente violados", y que en lo referente a la anexión de Austria –sin ser tan específico– había sido el único en levantar la voz contra el uso de la fuerza. En el caso presente, indicaba Tello, el Estado mexicano había "pesado serenamente todos los elementos del conflicto sin más pasión que la que le inspira el principio básico intangible del respeto de la soberanía y de la integridad territorial de los Estados", por lo que además de apreciar en él una serie de violaciones a los acuerdos internacionales, lo consideraba "un caso de conciencia". Tello expresaba la simpatía de México por el pueblo finlandés, refiriéndose a la preocupación del presidente Cárdenas ante el daño causado por una potencia mundial a la libertad de Finlandia como nación y a sus instituciones democráticas. A ese respecto, el representante mexicano fue muy claro: "Siempre que México como miembro de la comunidad internacional se vea en el penoso deber de juzgar los desbordamientos abusivos de la fuerza tendrá la misma actitud y será tanto más categórica cuanto mayor sea la desproporción de los Estados en conflicto".[103]

La delegación mexicana expuso finalmente la decisión de su país en relación al proyecto de resolución presentado por el comité especial:

---

[101] Manuel Tello a secretario de Relaciones Exteriores, "Informe sobre los trabajos de la reunión ordinaria de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones", Ginebra, 18.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

[102] *Idem.*

[103] *Idem.*



¶ Como resultado de las discusiones en torno de la reforma necesaria del Pacto, la Sociedad de Naciones perdió prácticamente su perfil coercitivo. Su último acto político fue la expulsión de la URSS por su agresión a Finlandia. Delegación soviética. Fotografía de F.H. Jullien.

> El gobierno de México reitera su completa simpatía por la causa de Finlandia. Hubiera deseado que la Sociedad de las Naciones encontrase dentro del Pacto una fórmula para solucionar pacíficamente el diferendo, pero en vista de que la negativa absoluta de la URSS imposibilita, dentro del marco de la Sociedad de las Naciones, la conciliación o el recurso a un procedimiento judicial o de arbitraje, estima que nuestra organización no puede negar a Finlandia la ayuda a la que tiene derecho. La Delegación de México aprueba íntegramente el Informe y el proyecto de Resolución que nos ha sido sometido por el Comité Especial.[104]

No obstante, Tello declaró con igual claridad que si bien México no era parte del Consejo, y por tanto no le correspondería decidir sobre la aplicación del artículo 16 del Pacto a la URSS, su gobierno no podría aprobar esa sanción extrema "que, además, suprime toda posibilidad de encontrar, dentro de la Sociedad de Naciones, una solución pacífica favorable a Finlandia".[105]

Tras la breve intervención de Francia, que como las demás delegaciones que tomaron la palabra aprobó el texto resolutivo, Gran Bretaña prometió ayudar a Finlandia en la medida de sus posibilidades, pero recordó que ya no existía ninguna obligación para aplicar las sanciones materiales señaladas por el Pacto.[106]

Aprobada por unanimidad, la resolución de la Asamblea se entregaría esa misma tarde al Consejo, que a su vez aprobó el juicio reprobatorio por las acciones de la URSS en contra de Finlandia y, en consecuencia, determinó su "exclusión" inmediata.[107]

En un informe reservado sobre los trabajos de la XX Asamblea, Manuel Tello explicaría minuciosamente lo ocurrido en torno de la cuestión finlandesa y su desenlace. Considerando que aún hacia finales de noviembre la propia Secretaría General desaconsejaba la reunión de la Asamblea y específicamente para debatir los asuntos relacionados con

---

104 *Idem.*

105 *Idem.* Véase también Société des Nations, "Actes de la vingtième session ordinaire de l'Assemblée (11-14 décembre 1939)"; séances plénières, Ginebra, I.1940, pp. 25-27.

106 Manuel Tello a secretario de Relaciones Exteriores, "Informe sobre los trabajos de la reunión ordinaria de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones", Ginebra, 18.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

107 *Idem.*

la nueva guerra europea, podía afirmarse que ésa se había convocado ante la oportunidad de condenar al régimen comunista:

> Son incontables los representantes que sostenían –y sostienen todavía– que la Liga deberá permanecer impasible aún en el caso de que Alemania atacase injustificadamente a Bélgica, a Holanda o a cualquier otro país. Sin embargo, esos mismos delegados no ocultaron su satisfacción ante la oportunidad que se presentaba de atacar a la Unión Soviética y de hacerlo con entera justificación. Fue tal el apasionamiento que se puso en este asunto que, sin consultar a Finlandia sobre sus conveniencias, sin tener en cuenta la opinión de los Estados escandinavos y sin siquiera pulsar los deseos de la Gran Bretaña y Francia (por lo menos esto se ha pretendido con insistencia), se lanzó la idea de que debería aplicarse a la URSS la última de las sanciones previstas por el Pacto: la expulsión.[108]

Argentina y Uruguay fueron los principales promotores de la expulsión entre las delegaciones europeas, amenazando con retirarse de la Sociedad de Naciones si esta decisión no era aceptada.

> En cuanto a los demás Estados latinoamericanos miembros –agregaba Tello–, cabe indicar que al conocer la proposición de exclusión sus delegados se mostraban indecisos y no ocultaban sus críticas a la postura intransigente adoptada en este asunto, inclinándose más bien por dejar la iniciativa, como lógicamente correspondía, a los directamente interesados, es decir, a Finlandia, a los Países escandinavos, a Francia y a la Gran Bretaña. Sin embargo, los representantes de Bolivia, Cuba, República Dominicana y Venezuela recibieron más tarde instrucciones en el sentido de apoyar firmemente la actitud de la República Argentina y el Uruguay.[109]

Colombia, en cambio, mantuvo su posición, que fue la más afín a la de México. Una vez que Tello fue instruido para emitir su voto a favor de los derechos de Finlandia, pero que sería negativo si se dejaba a la Asamblea decidir la expulsión de la URSS, éste fue adelantado en el curso de sus trabajos:

---

108 Manuel Tello a secretario de Relaciones Exteriores, “Reservado: informe sobre la última Asamblea de la SDN”, Ginebra, 20.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

109 *Idem.*

> Claramente dije que aun cuando fuéramos los únicos en votar en contra así lo haríamos. Tanto los delegados como los funcionarios, comprendieron perfectamente que la actitud de México era inquebrantable, tengo la satisfacción de informarle que ni por un solo instante se trató de ejercer la menor presión sobre nosotros.[110]

México no podía aprobar una medida condenatoria que él mismo había experimentado 10 años antes y que en el fondo representaba, igualmente, un juicio sobre la ideología y forma de gobierno de un integrante de la comunidad internacional, algo que como lo señalaría finalmente Tello, "la Sociedad de las Naciones no tiene ningún derecho de juzgar ni mucho menos de condenar".[111] La situación finesa había llevado a la polarización de la izquierda mexicana, por lo que el pronunciamiento de desaprobación, mas no de condena estéril, podría considerarse el más razonable de parte del gobierno cardenista. A ese respecto, en un informe al secretario general de la Sociedad de Naciones, Luis Sánchez Pontón exponía:

> La situación que presenta el actual conflicto ha sido un motivo para que el país observe reacciones complicadas e incluso incomprensibles. La guerra ruso-finlandesa, especialmente, ocasionó que los elementos de izquierda que antes estaban unidos para apoyar la política internacional de la URSS se hayan dividido. En general, entre los centros políticos cercanos al gobierno, se ha seguido la actitud seguida por el presidente Cárdenas, exponiendo su apoyo moral a Finlandia; por el contrario, los elementos del Partido Comunista así como los sectores más radicales de las organizaciones obreras, intentaron justificar la política soviética con los mismos argumentos utilizados por el gobierno de la URSS y de los directores del Kommintern.[112]

---

110 *Idem.*

111 *Idem.*

112 Luis Sánchez Pontón al secretario general, México, 28.III.1940, ASDN, R 5151, carpeta 6 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

La Cancillería mexicana aprobó por completo las labores de su delegación[113] y si bien clausuró su representación permanente en Ginebra,[114] considerando que "mientras la guerra durase, resultaba punto menos que imposible que la Sociedad de Naciones desarrollase cualquiera actividad de orden político",[115] el nuevo gobierno mexicano de Manuel Ávila Camacho mantuvo su afiliación,[116] contribuyendo así al desarrollo sostenido de la colaboración internacional en los aspectos económico y social.[117]

---

113 Anselmo Mena a encargado de Negocios a. i. de la delegación permanente de México ante la Sociedad de Naciones, México, 22.I.1940, AHGE-SRE, III-493-5.

114 Anselmo Mena a jefe del Departamento Consular, México, 17.XII.1940, AHGE-SRE, III-2412-12.

115 "Memorándum sobre la conveniencia de clausurar nuestra delegación permanente a la Sociedad de las Naciones", AHGE-SRE, III-2424-4.

116 Luis Sánchez Pontón al secretario general, México, 22.I.1941, ASDN, R 5151, carpeta 7 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

117 Société des Nations, "Le développement de la collaboration internationale dans le domaine économique et social: rapport du Comité Spécial", Ginebra, 22.VIII.1939, A.23.1939, AHGE-SRE, III-493-3. A este respecto véase Manuel Tello, "El desarrollo de la colaboración internacional en el dominio económico y social: informe de los trabajos del Comité Especial", Ginebra, 20.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5; Manuel Tello a secretario de Relaciones Exteriores, "Nombramiento de un Comité Coordinador de la obra técnica de la SDN", Ginebra, 24.X.1939, AHGE-SRE, III-493-3; Victor Yves Ghebali, *La Société des Nations et la Réforme Bruce, 1939-1940*, Ginebra, Centre Européen de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale, 1970. Sobre la disolución de la Sociedad de Naciones y la creación de las nuevas instituciones internacionales desarrolladas a partir de la experiencia ginebrina véase M. Marbeau, *op. cit.*, pp. 118-123; F. P. Walters, *op. cit.*, pp. 773-777. Y, finalmente, sobre el paso de México de la Sociedad de Naciones a la ONU, véase N. Nava Contreras, *op. cit.*

Conclusiones

Desde el momento en que México accedió a colaborar con los organismos ginebrinos, esto es a partir de 1926 con su incorporación y la de Alfonso Reyes en el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, Ginebra aceptaría los propósitos y cambios de mentalidad que con mayor certidumbre ocurrían en el país hacia su reconstitución como un integrante vigoroso y confiable de la comunidad internacional. Ese proceso fue gradual y empezó con la solución de diferencias y la normalización de relaciones en su entorno geográfico, sobre todo del norte y enseguida de Europa. El pragmatismo de la política exterior alcanzó exitosamente esos objetivos. Los acuerdos con las potencias anglosajonas, que permitieron a los gobiernos posrevolucionarios estabilizar su situación internacional en la década de 1930, son muestra de una política exterior que sin mayor dificultad pudo extenderse al ámbito mundial mediante el acceso a los nuevos organismos multilaterales con sede en Ginebra.

Por su parte, ante el explícito recelo mexicano hacia Ginebra, que tenía su origen en el episodio desafortunado de su no invitación en 1919 a la Sociedad de Naciones, los funcionarios internacionales trabajaron pacientemente con el país revolucionario ausente, con el propósito de conseguir su cabal colaboración con las nuevas organizaciones universales. Al acercarse el cambio de la década de 1930, la labor de la Sociedad había ganado importantes adeptos en México, para quienes un orgullo malentendido representaba un obstáculo frente a los beneficios que podrían obtenerse de una colaboración completa con las nuevas organizaciones políticas y oficinas técnicas. Lo mejor, como muy bien lo entendió Genaro Estrada, era dar satisfacción a todos y después de una negociación hasta entonces postergada por las autoridades mexicanas, la Secretaría General de la Sociedad de Naciones procuró hacer cumplir todas las exigencias de forma, empezando por la reparación del daño moral, así como

las compensatorias: un lugar en el Consejo de la organización. No está de más insistir en que el ingreso de México en la Sociedad de las Naciones –en septiembre de 1931– fue simbólicamente el fin al aislamiento en que la comunidad internacional había mantenido a la Revolución mexicana. Ahora correspondería a las autoridades y sus representantes, muchos de ellos constructores del México moderno, ganar respetabilidad y seguridad para el régimen posrevolucionario.

En los momentos más delicados que registra la historia de la Sociedad de Naciones, la diplomacia mexicana buscaría actuar de acuerdo con dos directrices: la defensa del Pacto y los postulados básicos del derecho internacional. Pero sería iluso seguir interpretando esa voluntad retórica como un fin, especialmente al mediar la década de 1930, en que había motivaciones más allá que el del apego a los principios genéricos del derecho internacional. La política exterior mexicana buscó fortalecer su perfil autodefensivo mediante la desaprobación, clara e insistente, de las manifestaciones de fuerza en un contexto internacional sumamente inestable y en el que no podía pasar desapercibido un país en el que tenía lugar un proceso de reestructuración del sistema de propiedad que afectaba importantes intereses extranjeros. Fue así que en beneficio propio actuó y protestó una vez acreditada su posición "legalista", como puede leerse en los capítulos centrales que conforman este trabajo.

La cooperación internacional fue un elemento igualmente imprescindible para reafirmar la figura internacional del régimen revolucionario mexicano, si bien pudo ser motivo de desavenencias con sus vecinos continentales, como se observó en el caso de los conflictos del Chaco y Leticia, así como por las implicaciones y afectaciones propias del sistema de seguridad colectiva internacional, derivadas del manejo de la situación etíope. La respetabilidad y confiabilidad en México por parte de la comunidad internacional, es resultado de su desempeño en cada uno de esos conflictos, no obstante las pruebas de afinidad o de parcialidad moral contenidas en los archivos. Ese ánimo de cooperación prevaleció hasta la disolución formal de la Sociedad de Naciones al final de la Segunda Guerra Mundial, no obstante la posibilidad de poner fin incluso a la participación en la obra técnica y social que siguió adelante fuera de Europa.

Pero es en los "no casos" de Ginebra, dada la negligencia de la Sociedad de Naciones para hacerles frente, tales como Austria y España, donde la diplomacia mexicana se desenvolvió con extraordinaria fuerza e insistencia. Ciertamente, se habría querido hacer más por el gobierno republicano español, y es en ese conflicto internacional donde las demás confrontaciones deben encontrar su medida respecto de la importancia que México les

concedió, más por los actos que por los discursos. Pese al aislamiento que a modo particular percibió la representación mexicana durante el tratamiento informal de ese problema, el régimen cardenista había hecho de la Sociedad de Naciones su principal tribuna para exponer y defender, frente a la comunidad de naciones, los principios rectores del comportamiento internacional de su gobierno –autodeterminación y no intervención–, que interpretados a partir de los fundamentos del Pacto de la organización y del derecho internacional, constituyeron la base de la posición mexicana hacia la situación española y, al mismo tiempo, de la propia política de México en sus relaciones con el resto del mundo. Desde la reactivación, a mediados de 1937, de los proyectos para nacionalizar la actividad petrolera, la diplomacia mexicana trató de normalizar sus relaciones con las potencias respectivas –en especial con Estados Unidos– haciendo uso de los principios rectores de su actividad exterior. En ese sentido, la exposición y defensa de dichos principios en el curso de los debates que tuvieron lugar en la Sociedad de Naciones, en torno del asunto español, respondieron igualmente a los propios intereses de México. En suma, para los gobiernos posrevolucionarios, el de Lázaro Cárdenas en especial, la Sociedad de Naciones fue inteligentemente empleada con fines de prevención y legitimación interna y externa, y constituyó una pieza clave para no postergar más el principal objetivo en política de nacionalización: el petróleo.

ANEXOS



Anexo 1 al capítulo I

Pacto de la Sociedad de Naciones

(Versalles, 28 de junio de 1919)

Preámbulo

Las Altas Partes Contratantes: Considerando que para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizarles la paz y la seguridad, importa:

Aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra;
Mantener a la luz del día relaciones internacionales, fundadas sobre la justicia y el honor;
Observar rigurosamente las prescripciones del Derecho Internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los gobiernos;
Hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los Tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados;
Adoptan el presente Pacto, que constituye la Sociedad de Naciones.

Artículo 1. Serán miembros originarios de la Sociedad de las Naciones aquellos firmantes cuyos nombres figuren en el anexo al presente Pacto, así como los Estados, igualmente nombrados en el anexo, que se hayan adherido al presente Pacto sin ninguna reserva, por una declaración depositada en la Secretaría, dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del Pacto, y de la cual se hará correspondiente notificación a los demás miembros de la Sociedad.

Todo Estado, Dominio o Colonia que se gobierna libremente y que no esté designado en el anexo, podrá llegar a ser miembro de la Sociedad si se declara a favor de su admisión dos terceras partes de la Asamblea, a condición de que dé garantías efectivas de su intención sincera de observar sus compromisos internacionales y de que acepte el reglamento establecido por la Sociedad en lo que concierne a sus armamentos y fuerzas militares, navales y aéreas.

Todo miembro de la Sociedad, mediante aviso dado con dos años de antelación, podrá retirarse de la Sociedad a condición de haber cumplido

hasta el momento todas sus obligaciones internacionales, comprendidas en el siguiente Pacto.

Artículo 2. Las funciones de la Sociedad, tal como quedan definidas en el presente Pacto, se ejercerán por una Asamblea y por un Consejo, asistidos por una Secretaría Permanente.

Artículo 3. La Asamblea se compondrá de Representantes de los miembros de la Sociedad.

La Asamblea se reunirá en épocas determinadas, y en cualquier momento si las circunstancias lo exigen, en la sede de la Sociedad o en cualquier otro lugar que se designe.

La Asamblea entenderá de todas las cuestiones que entren en la esfera de las actividades de la Sociedad o que afecten a la paz del mundo.

Cada miembro de la Sociedad no podrá tener más de tres representantes en la Asamblea, y no dispondrá de más de un voto.

Artículo 4. El Consejo se compondrá de representantes de los Estados Unidos de América, del Imperio Británico, de Francia, de Italia y del Japón, así como de representantes de otros cuatro miembros de la Sociedad. Estos cuatro miembros serán designados libremente por la Asamblea y en las épocas que estime convenientes. Hasta la primera designación de la Asamblea, los representantes de Bélgica, de Brasil, de España y de Grecia serán miembros del Consejo.

Con la aprobación de la mayoría de la Asamblea, el Consejo podrá designar otros miembros cuya representación, en lo sucesivo, sea permanente en el Consejo. Con la misma aprobación podrá aumentar el número de miembros de la Sociedad que habrán de ser elegidos por la Asamblea por estar representados en el Consejo (...)

El Consejo se reunirá cuando las circunstancias lo exijan, y por lo menos una vez al año, en el lugar de residencia de la Sociedad o en cualquier otro lugar que se designe.

El Consejo entenderá de todas las cuestiones que entren dentro de la esfera de actividad de la Sociedad o que afecten a la paz del mundo (...)

Cada miembro de la Sociedad representado en el Consejo dispondrá solamente de un voto y no tendrá más que un representante.

Artículo 5. Salvo expresa disposición contraría del presente Pacto, las decisiones de la Asamblea o del Consejo se tomarán por unanimidad de los miembros representados en la reunión.

Las cuestiones de procedimiento que se presenten en las reuniones de la Asamblea o del Consejo, inclusive la designación de las comisiones encargadas de hacer informaciones acerca de puntos particulares, serán reguladas por la Asamblea o por el Consejo y resueltas por la mayoría de los miembros de la Sociedad representados en la reunión (...)

Artículo 6. La Secretaría Permanente estará establecida en el lugar de residencia de la Sociedad. Estará compuesta de un Secretario general y por los secretarios y personal que sean necesarios.

El primer secretario general quedará designado en el anexo. Para lo sucesivo, el secretario general será nombrado por el Consejo con la aprobación de la mayoría de la Asamblea.

Los secretarios y el personal de la Secretaría serán nombrados por el secretario general con la aprobación del Consejo (...)

Artículo 7. La sede de la Sociedad se establecerá en Ginebra (...)

Los representantes de los miembros de la Sociedad y sus agentes gozarán en el ejercicio de sus funciones de los privilegios e inmunidades diplomáticas (...)

Artículo 8. Los miembros de la Sociedad reconocen que el mantenimiento de la paz exige la reducción de los armamentos nacionales al mínimo compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común.

El Consejo, teniendo en cuenta la situación geográfica y las condiciones especiales de cada Estado, preparará los planes de esta reducción para su examen y decisión por los diversos gobiernos (...)

Artículo 9. Se formará una comisión permanente para dar su opinión al Consejo acerca de las disposiciones de los artículos 1 y 8 y en general, respecto de las cuestiones militares, navales y aéreas.

Artículo 10. Los miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros de la Sociedad. En caso de agresión, de amenaza o de peligro, el Consejo determinará los medios para asegurar el cumplimiento de esta obligación.

Artículo 11. Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no indirectamente a algunos miembros de la Sociedad,

interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para garantizar eficazmente la paz de las naciones. En tales casos, el secretario general convocará inmediatamente al Consejo, a petición de cualquier miembro de la Sociedad.

Se declara, además, que todo miembro de la Sociedad tiene el derecho, a título amistoso, de llamar la atención de la Asamblea o del Consejo acerca de cualquier circunstancia que por su naturaleza pueda afectar a las relaciones internacionales y amenace, por consiguiente, turbar la paz o la buena inteligencia entre las naciones de quienes la paz depende.

Artículo 12. Todos los miembros de la Sociedad convienen en que si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterán al procedimiento de arbitraje, a un procedimiento judicial, o al examen del Consejo. Convienen, además, en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros, o de la decisión judicial o del dictamen del Consejo (...)

Artículo 13. Los miembros de la Sociedad convienen en que cada vez que surja entre ellos cualquier desacuerdo susceptible, a su juicio, de ser resuelto por arbitraje o judicialmente, y que no pueda resolverse de manera satisfactoria por la vía diplomática, la cuestión será sometida íntegramente al arbitraje o a un procedimiento judicial.

Entre los desacuerdos susceptibles de ser resueltos por arbitraje o judicialmente, se declaran comprendidos todos los relativos a la interpretación del Tratado, a cualquier punto del Derecho Internacional, a la realidad de cualquier hecho que, de ser comprobado, implicase la ruptura de un compromiso internacional, o a la extensión o naturaleza de la reparación debida de dicha ruptura.

El asunto será sometido al Tribunal Permanente de Justicia Internacional, o a cualquier otra jurisdicción o Tribunal designado por las partes o previsto en sus anteriores convenios.

Los miembros de la Sociedad se comprometen a cumplir de buena fe las sentencias dictadas y a no recurrir a la guerra contra un miembro de la Sociedad que se someta a dichas sentencias. En caso de cumplimiento de la sentencia, el Consejo propondrá las medidas que hayan de asegurar el efecto de aquélla.

Artículo 14. El Consejo queda encargado de preparar un proyecto de Tribunal Permanente de Justicia Internacional y de someterlo al examen

de los miembros de la Sociedad. Este Tribunal entenderá en todos los desacuerdos de carácter internacional que las partes sometan a su examen (...)

Artículo 15. Si surgiere entre los miembros de la Sociedad cualquier desacuerdo capaz de provocar una ruptura, y si este desacuerdo no fuese sometido a arbitraje o a un procedimiento judicial previsto en el artículo 13, los miembros de la Sociedad convienen en someterlo al examen del Consejo. A ese efecto bastará que uno de ellos dé aviso al secretario general, el cual tomará las disposiciones necesarias para que se proceda a una información y a un examen completos (...)

El Consejo se esforzará en asegurar la solución del desacuerdo, y, si lo logra, publicará, hasta donde lo crea conveniente, una exposición con el relato de los hechos, las explicaciones que éstos reclamen y los términos de la solución.

Si el desacuerdo no hubiere podido ser resuelto, el Consejo redactará y publicará un dictamen, ya sea aprobado por unanimidad o por mayoría de votos, para dar a conocer las circunstancias de la cuestión y las soluciones que el Consejo recomienda como más equitativas y más apropiadas al caso (...)

Si el dictamen del Consejo fuera aceptado por unanimidad sin contar para el cómputo de los votos el de los representantes de las partes, los miembros de la Sociedad se comprometen a no recurrir a la guerra contra ninguna parte que se conforme con las conclusiones del dictamen.

En el caso de que el Consejo no logre que se acepte su dictamen por todos los miembros, excepto los representantes de cualquier parte interesada en la cuestión los miembros de la Sociedad se reservan el derecho a proceder como lo tengan por conveniente para el mantenimiento del derecho y de la justicia (...)

El Consejo podrá en todos los casos previstos en el presente artículo llevar la cuestión ante la Asamblea. También podrá la Asamblea encargarse del examen de cualquier desacuerdo a requerimiento de cualquiera de las partes; este requerimiento deberá ser formulado dentro de los catorce días siguientes a la fecha en que la cuestión haya sido presentada al Consejo.

En todo asunto sometido a la Asamblea, las disposiciones del presente artículo y del artículo 12 relativas a la acción y a los poderes del Consejo, serán igualmente aplicables a la acción y a los poderes de la Asamblea (...)

Artículo 16. Si un miembro de la Sociedad recurriese a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los artículos 12, 13 ó 15, se le considerará *ipso facto* como si hubiera cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con el Estado que haya quebrantado el Pacto, y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no miembro de la Sociedad.

En este caso, el Consejo tendrá el deber de recomendar a los diversos gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los miembros de la Sociedad han de contribuir respectivamente a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad.

Los miembros de la Sociedad convienen, además, en prestarse unos a otros mutuo apoyo en la aplicación de las medidas económicas y financieras que hayan de tomarse en virtud del presente artículo, para reducir al mínimo las pérdidas o los inconvenientes que puedan resultar. Se prestarán igualmente apoyo para resistir cualquier medida especial dirigida contra cualquiera de ellos por un Estado que haya infringido el Pacto, y tomarán las disposiciones necesarias para facilitar el paso a través de su territorio de las fuerzas de cualquier miembro de la Sociedad que tome parte en una acción común para hacer respetar los compromisos de la Sociedad.

Todo miembro que se haya hecho culpable de haber violado algunos de los compromisos de la Sociedad, podrá ser excluido de ésta. La exclusión será acordada por el voto de los demás miembros de la Sociedad representados en el Consejo.

Artículo 17. En caso de desacuerdo entre dos Estados, ninguno de los cuales, o solo uno de ellos, sea miembro de la Sociedad, el Estado o los Estados ajenos a la misma serán invitados a someterse a las obligaciones que se imponen a los miembros con el fin de resolver los desacuerdos en las condiciones que estime justas el Consejo (...)

Artículo 18. Todo tratado o compromiso internacional que se celebre en lo sucesivo por cualquier miembro de la Sociedad, deberá ser inmediatamente registrado por la Secretaría y publicado por ella lo antes posible. Ninguno de los Tratados o compromisos internacionales será obligatorio antes de haber sido registrado.

Artículo 19. La Asamblea podrá en cualquier momento invitar a los miembros de la Sociedad a que procedan a un nuevo examen de los Tratados que hayan dejado de ser aplicables, así como de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo.

Artículo 20. Los miembros de la Sociedad reconocen, cada uno en lo que atañe, que le presente Pacto deroga cualesquiera obligaciones o inteligencias *inter se* incompatible con sus términos, y se comprometen solemnemente a no contraer otros análogos en lo sucesivo (...)

Artículo 21. Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, tales como la doctrina Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideran incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente Pacto.

Artículo 22. Los principios siguientes se aplicarán a las colonias y territorios que, a consecuencia de la guerra, hayan dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que los gobernaban anteriormente y que estén habitados por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno.

El bienestar y el desenvolvimiento de estos pueblos constituyen una misión sagrada de civilización, y conviene incorporar al presente Pacto garantías para el cumplimiento de dicha misión.

El mejor método para realizar prácticamente este principio será el de confiar la tutela de dichos pueblos a las naciones más adelantadas, que por razón de sus recursos, de su experiencia o de su posición geográfica, se hallen en mejores condiciones de asumir esta responsabilidad y consientan en aceptarla. Estas naciones ejercerán la tutela en calidad de mandatarias y en nombre de la Sociedad de Naciones.

El carácter de mandato deberá diferir según el grado de desenvolvimiento del pueblo, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas y demás circunstancias análogas.

Ciertas comunidades que pertenecieron en otro tiempo al Imperio Otomano han alcanzado un grado de desenvolvimiento tal, que su existencia como naciones independientes puede ser reconocida provisionalmente a condición de que la ayuda y los consejos de un mandatario guíen su administración hasta el momento en que sean capaces de dirigirse por sí mismas (...)

El grado de desarrollo en que se hallan otros pueblos, especialmente en África Central, exige que el mandatario asuma en ellas la administración

del territorio en condiciones que, juntamente con la prohibición de abusos, tales como la trata de esclavos, el tráfico de armas y del alcohol, garantice la libertad de conciencia y de religión, sin más limitaciones que las que puedan imponer el mantenimiento del orden público y de las buenas costumbres, la prohibición de instalar fortificaciones o bases militares o navales y de dar a los indígenas instrucción militar, salvo para la policía y defensa del territorio, y que aseguren igualmente a los demás miembros de la Sociedad de Naciones condiciones de igualdad para el intercambio y el comercio.

Hay, por último, territorios, tales como el de África del Sur y ciertas islas del Pacífico Austral, que a consecuencia de la escasa densidad de población, de su superficie restringida, de su alejamiento de los centros de civilización y de su contigüidad geográfica al territorio mandatario, o por otras circunstancias, no podrían estar mejor administradas que bajo las leyes del mandatario como parte integrante de su territorio (...)

En todos estos casos el mandatario deberá enviar al Consejo una memoria anual concerniente al territorio que tenga a su cargo (...)

Una comisión permanente estará encargada de recibir y examinar las memorias anuales de los mandatarios y de dar al Consejo su opinión acerca de las cuestiones relativas al cumplimiento de los mandatos.

Artículo 23. Con la reserva y de conformidad con las disposiciones de los convenios internacionales existentes en la actualidad o que se celebren en lo sucesivo, los miembros de la Sociedad de Naciones:

a) Se esforzarán en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño en sus propios territorios, así como en todos los países a que se extiendan las relaciones de comercio y de industria (...)
b) Se comprometerán a asegurar un trato equitativo de las poblaciones indígenas en los territorios sometidos a su administración.
c) Confiarán a la Sociedad la inspección general de la ejecución de los acuerdos relativos a la trata de mujeres y de niños, y al tráfico de opio y demás drogas perjudiciales.
d) Confiarán a la Sociedad la inspección general para el comercio de armas y municiones en aquellos países en que dicha inspección sea indispensable en interés común.
e) Tomarán las disposiciones necesarias para asegurar y mantener la libertad de las comunicaciones y del tránsito, así como el trato equitativo para el comercio de todos los miembros de la Sociedad (...)

f) Se esforzarán por adoptar mediadas de orden internacional para evitar y combatir enfermedades.

Artículo 24. Todas las oficinas internacionales anteriormente establecidas quedarán colocadas, contando con el asentimiento de las partes, bajo la autoridad de la Sociedad. De igual manera se procederá respecto de cualesquiera otras oficinas o comisiones que ulteriormente se creen para la resolución de asuntos de interés internacional (...)

Artículo 25. Los miembros de la Sociedad se comprometen a fomentar y favorecer el establecimiento y la cooperación de organizaciones voluntarias nacionales de la Cruz Roja, debidamente autorizadas (...)

Artículo 26. Las modificaciones del presente Pacto entrarán en vigor en cuanto sean ratificadas por los miembros de la Sociedad cuyos representantes forman la Asamblea.

Todo miembro queda en libertad para no aceptar las modificaciones que se introduzcan en el Pacto, pero en tal caso cesará de pertenecer a la Sociedad.

ANEXO I

Miembros originarios de la Sociedad de Naciones, signatarios del tratado de paz: Estados Unidos de América, Bélgica, Bolivia, Brasil, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Canadá, Australia, África del Sur, Nueva Zelanda, India, China, Cuba, Ecuador, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Hedjaz, Honduras, Italia, Japón, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Rumania, Estado Serbio-Croata-Esloveno, Siam, Checoslovaquia, Uruguay.

Estados invitados a acceder al Pacto: Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Noruega, Paraguay, Países Bajos, Persia, Salvador, Suecia, Suiza, Venezuela.

ANEXO II

Primer Secretario General de la Sociedad de Naciones: Sir Eric Drummond.

Anexo 2 al capítulo I

Lista de los Estados integrantes de la Sociedad de Naciones

Los integrantes fundadores están marcados con un asterisco. La fecha de ingreso de los demás socios se indica en la segunda columna.

SOCIO	FECHA DE INGRESO	AVISO DE RETIRO
		(Efectivo después de dos años)
Afganistán	Septiembre 1934	
Albania	Diciembre 1920	(*)
Alemania	Septiembre 1926	Octubre 1933
*Argentina		
*Australia		
Austria	Diciembre 1920	(†)
*Bélgica		
*Bolivia		
*Brasil		Junio 1926
Bulgaria	Diciembre 1920	
*Canadá		
*Chile		Junio 1938
*China		
*Colombia		
Costa Rica	Diciembre 1920	Enero 1925
*Cuba		
*Checoslovaquia		
*Dinamarca		
Ecuador	Septiembre 1934	
Egipto	Mayo 1937	
*El Salvador		Agosto 1937
*España		Mayo 1939
Estonia	Septiembre 1921	
Etiopía	Septiembre 1923	
Finlandia	Diciembre 1920	
*Francia		
*Grecia		
*Guatemala		Mayo 1936
*Haití		Abril 1942
*Honduras		Julio 1936
Hungría	Septiembre 1922	Abril 1939
*India		
Irak	Octubre 1932	
Irlanda	Septiembre 1923	
*Italia		Diciembre 1937
*Japón		Marzo 1933

Letonia	Septiembre 1921	
*Liberia		
Lituania	Septiembre 1921	
Luxemburgo	Diciembre 1920	
México	Septiembre 1931	Diciembre 1932 (sin efecto)
*Nueva Zelanda		
*Nicaragua		Junio 1936
*Noruega		
*Países Bajos		
*Panamá		Febrero 1935
*Paraguay		
*Persia		
*Perú		Abril 1939
*Polonia		
*Portugal		
*Gran Bretaña		
República Dominicana	Septiembre 1924	
*Rumania		Julio 1940
*Siam		
*Suecia		
*Suiza		
Turquía	Julio 1932	
URSS	Septiembre 1934	(•)
*Unión Sudafricana		
*Uruguay		
*Venezuela		Julio 1938
*Yugoslavia		

(*) Anexionado por Italia, abril de 1935.
(+) Anexionado por Alemania, marzo de 1938.
(•) Declarado no integrante por resolución del Consejo del 14 de marzo de 1939.
Fuente: José Luis Neila Hernández, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997, pp. 25 y 26.

Anexo 1 al capítulo II

Acuerdo de las delegaciones latinoamericanas a la Décima Asamblea de la Sociedad de Naciones referente al Consejo, AHGE-SRE, III-725-10 (II)

Las delegaciones latinoamericanas a la Décima Asamblea de la Sociedad de las Naciones reunidas el día 21 de septiembre de 1929, acordaron someter y recomendar a la consideración de sus respectivos gobiernos las sugestiones siguientes:

1) Con objeto de facilitar en el porvenir la designación de candidaturas a uno de los tres puestos no permanentes del Consejo que según el *gentlemen's agreement* de mayo de 1926 se les reserva a las delegaciones latinoamericanas, y a fin de que reine la mayor armonía entre ellas, dichas delegaciones creen conveniente dividir en tres secciones electorales los Estados de la América Latina, actualmente miembros de la Sociedad de las Naciones.
2) Dichas secciones serían: a) sección centro-americana-antillana, compuesta de Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua; b) Primera sección sudamericana, compuesta de Bolivia, Colombia, Panamá y Venezuela; c) Segunda sección sudamericana, compuesta de Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Estas secciones quedarían mantenidas hasta tanto que otros Estados no envíen representantes a la Asamblea.
3) Cada una de estas secciones, cuando le corresponda el turno, designará su Estado candidato y lo someterá a la aprobación de las otras secciones. En caso de empate de dos candidaturas en el seno de una sección ambos candidatos serán presentados a la resolución del grupo general latinoamericano.
4) Una vez aprobada la candidatura por el voto de la mayoría absoluta de las delegaciones presentes, aquella será presentada a la consideración de la Asamblea como candidatura latinoamericana.
5) El presente proyecto de acuerdo será sometido a la consideración de las Cancillerías a fin de que estas impartan oportunamente sus instrucciones sobre la materia a sus delegaciones a la undécima Asamblea.

Un ejemplar firmado por las delegaciones que toman parte en esta reunión quedará depositado en los archivos de la Sección latinoamericana de la Sociedad de las Naciones.

J. Gustavo Guerrero (El Salvador), M. Cornejo (Perú), C. Zumeta (Venezuela), A. de Agüero (Cuba), A. Costa du Rels (Bolivia), Francisco José Urrutia (Colombia), Luc Dominique (Haití), A. Cortadellas (Bolivia), J. Gil-Fortoul (Venezuela), C. Parra Pérez (Venezuela), T. F. Medina (Nicaragua), A. Guani (Uruguay)

La delegación de Chile entiende que el párrafo 5 significa únicamente que se someterán las anteriores sugestiones a las Cancillerías, rogándoles que se

pronuncien sobre la materia y quieran enviar las instrucciones que juzguen convenientes a sus Delegados a la Asamblea.
Luis V. de Porto-Seguro (Chile), E. Villegas (Chile), J. Valdés-Mendeville (Chile), R. V. Caballero de Bedoya (Paraguay), Froylán Turcios (Honduras), J. D. Arosemena (Panamá), G. de Blanck (Cuba), M. Vásquez (República Dominicana)

Anexo 2 al capítulo II

Acuerdo de las delegaciones latinoamericanas a la Décima Asamblea de la Sociedad de Naciones referente al trabajo coordinado de sus delegaciones, AHGE-SRE, III-725-10 (II)

Los suscritos, Delegados de los Estados latinoamericanos a la décima Asamblea de las Naciones, convienen en someter a título oficioso a la consideración de sus respectivos gobiernos, los puntos siguientes:

1) La grande utilidad que diez años de experiencia indican habría en nombrar, siempre que ello sea posible, los Delegados a la Asamblea con cierta anticipación y en comunicarles oportunamente las correspondientes instrucciones, muy en especial las relativas a aquellos asuntos del orden del día que más de cerca interesen a los Estados Americanos.
2) Que importa a la eficacia de la gestión de las Delegaciones y al prestigio de los países representados el entenderse éstas antes de instalarse la Asamblea, respecto a los medios de participar de modo eficiente a los trabajos de la Asamblea y de sus comisiones.
3) Que importa asimismo mantenerse los delegados durante el periodo de las sesiones, en contacto constante, así para seguir atentamente, en mutua inteligencia, las actividades de la Asamblea, como para examinar los que estas presenten de mayor importancia para sus Estados.
4) Las facilidades que presenta la reunión anual de los Delegados latinoamericanos cada septiembre, en Ginebra, no sólo desde el punto de vista de su colaboración a la obra de la Sociedad de las Naciones, sino para considerar en forma cordial y oficiosa intereses generales americanos; dar cuenta del fruto de sus conversaciones a los respectivos gobiernos, cada vez que éstos lo juzgaren útil e instruyeren en consecuencia a sus Delegados, aprovechar la ocasión de estas reuniones para

conferenciar acerca de los asuntos que hubieren merecido la atención de sus cancillerías.

5) El auge cobrado en la Décima Asamblea por la causa del Arbitraje, en razón de la adhesión de siete nuevos Estados a la cláusula facultativa del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional.
6) La conveniencia de promover de común acuerdo el estudio de los problemas que suscita para los países latinoamericanos la reorganización económica contemporánea y de la posible coordinación de esfuerzos regionales o del conjunto latinoamericano en el sentido que tal estudio aconseja.
7) La urgencia, muy especialmente para nuestros países, del estudio de medidas tendientes al estricto cumplimiento de las prescritas en las Convenciones vigentes, a fin de combatir el tráfico ilícito de sales estupefacientes, que constituye la más embozada asechanza contra la salud moral de todos los pueblos y contra la civilización contemporánea. A este efecto se ha sugerido ya la idea de concertar un plan de común defensa entre las naciones americanas.

Véase anexo

Ginebra 25 de septiembre de 1929
J. Gustavo Guerrero (El Salvador), C. Zumeta (Venezuela), A. de Agüero (Cuba), T. F. Medina (Nicaragua), Froylán Turcios (Honduras), R. V. Caballero de Bedoya (Paraguay), Luc Dominique (Haití), A. Cortadellas (Bolivia), Francisco J. Urrutia (Colombia), J. Gil-Fortoul (Venezuela), A. Guani (Uruguay), A. Costa du Rels (Bolivia), Diógenes Escalante (Venezuela), J. D. Arosemena (Panamá), E. Villegas (Chile), G. de Blanck (Cuba), M. Cornejo (Perú), Luis V. de Porto-Seguro (Chile), J. Valdés-Mendeville (Chile), M. Vásquez (República Dominicana).

Anexo

Para mejor inteligencia del sexto párrafo de este acuerdo conviene anotar que una de las tres sugestiones que sirvieron de base fue la siguiente, sometida a título personal, por el señor César Zumeta, Representante de Venezuela al Consejo de la Sociedad de las Naciones.

La oportunidad de crear una o más comisiones de expertos de nuestros países que estudien e informen acerca de: las posibilidades de intercambios de frutos y productos entre las Repúblicas latinoamericanas; los medios cooperativos eficaces tendientes a reorganizar, conforme a un plan

de concierto, la explotación agrícola, industrial y mercantil del suelo y el mercado continental latinoamericano; ante la concurrencia creciente de las colonias europeas, la conveniencia de crear medios de transporte que, con determinadas facilidades de cabotaje entrelacen los puertos latinoamericanos; la utilidad de formar una compañía interamericana de transporte fluvial y costanero constituida por aporte de los gremios interesados en cada República y de los Gobiernos, y que las acciones de tal empresa, correspondientes al capital suscrito en cada República, no puedan serles traspasadas en forma alguna sino a naturales del respectivo país.

Anexo 1 al capítulo VI

Discurso de Marte Gómez ante el 88 Consejo de la Sociedad de Naciones (septiembre de 1935) en "Libro Blanco", AHGE-SRE, III-2470-4.

México lamenta profundamente que ya no le sea posible guardar silencio en lo que respecta al conflicto italo-etíope. Lo lamenta más cuanto que su actitud podría ser interpretada como un acto inamistoso por un país como Italia, con el que México ha mantenido siempre las mejores relaciones y con el cual nos sentimos igualmente unidos por los sólidos lazos de la comunidad de origen y de civilización.

Mi gobierno ha seguido con el mayor interés los esfuerzos desarrollados por la Sociedad de las Naciones para llegar, en el conflicto en cuestión, a una solución que esté de acuerdo con las disposiciones generales del Pacto. Estima, muy particularmente, los esfuerzos desarrollados por los delegados de Francia y de la Gran Bretaña en la vía de la conciliación, y le parece que en tanto que subsista, dentro del marco del Pacto, la mejor esperanza de éxito habrá que perseguirla sin desfallecimiento hasta el último extremo.

Sin conflictos inmediatos que resolver, ni amenazas de que precaverse, México entró en la Sociedad de las Naciones con el deseo de convertirse en un elemento de colaboración y de buena voluntad internacionales. Mi gobierno que se ha esforzado siempre por contribuir al mejor entendimiento entre los pueblos, ha condenado enérgicamente todas las violaciones del Pacto, y no piensa que la seguridad colectiva pueda mantenerse mediante disposiciones aplicables a un solo continente o a una sola raza; porque todo lo que pudiera ser interpretado por los débiles como una distinción de favor para la voluntad de los fuertes, resulta en contradicción

notoria con el principio de igualdad internacional invocado por los pueblos cuando se constituyó la Sociedad de las Naciones.

Como miembro de la comunidad de naciones americanas, cuya voluntad de colaboración para el respeto de las obligaciones contraídas cree interpretar fielmente, México considera un deber recordar aquí la declaración del 3 de agosto de 1932, por lo que las repúblicas del continente americano formularon, a propósito del conflicto entre Bolivia y el Paraguay, los principios del "no reconocimiento de las soluciones que no se obtengan por medios pacíficos y de la no validez de las adquisiciones territoriales alcanzadas por la ocupación o la conquista por la fuerza de las armas".

Por el hecho de que el mandato de México como miembro no permanente del Consejo toca a su fin, mi Gobierno desea aprovechar esta ocasión para hacer la declaración que acabo de tener el honor de formular y que es el testimonio fehaciente de la franqueza con la que continuaremos colaborando poniendo, por encima de cualquier interés particular, el respeto de los compromisos internacionales y la adhesión a la causa de la justicia y de la organización general de la paz.

Anexo 2 al capítulo VI

Las "constataciones" del Comité del Petróleo[1]

1) Italia consumió, normalmente, 3.500,000 toneladas en 1935; en la campaña de África debe consumir, aproximadamente, una tonelada por hombre y por año, de acuerdo con estimaciones hechas para la guerra mundial; probablemente más, en este caso, porque la motorización se ha desarrollado mucho y porque en el presente caso las comunicaciones son servidas todas por autocamiones y hay necesidad de transportar desde el agua.
2) Para hacer frente a esas necesidades de petróleo, no cuenta Italia más

---

[1] *Fuente*: Marte R. Gómez a secretario de Relaciones Exteriores, París, 14.II.1936, reservado 6, "'Comité del Petróleo' en el conflicto italo-etíope", AHGE-SRE, 35-1-1 (III). El "rapport" del Comité del Petróleo en Société des Nations: Comité de Coordination, "Rapport du Comité des experts pour l'examen technique des conditions régissant le commerce et le transport du pétrole et ses dérives, sous-produits et résidus", Ginebra, 12.II.1936, No officiel: Comité de Coordination 113, en ASDN, R 3681, dossier 22392.

que con una producción despreciable en el Piamonte y en Albania, y con *stocks* que probablemente le basten para 3 meses. No hay duda, en tal virtud, de que un embargo sobre el petróleo sería eficaz y surtiría efectos inmediatos.

3) Los países que abastecen a Italia son miembros de la Liga que están dispuestos a cumplir con sus deberes internacionales. Los Estados Unidos no proporcionan, normalmente, más que el 6% de las necesidades italianas, pero pueden, naturalmente, enviarle mayores cantidades si no secundan o apoyan, aunque sea indirectamente, la política sancionista de la Sociedad de las Naciones.
4) Un embargo no secundado por los Estados Unidos sólo serviría para dificultar y encarecer el abastecimiento italiano (juego normal de la oferta y la demanda) pero bastaría, al mismo tiempo, para salvar las apariencias en cuanto a los Estados miembros de la Liga. Los abastecimientos italianos se harían en apariencia con petróleo norteamericano, pero los Estados Unidos, a la vez, se verían obligados a comprar petróleo de los países sancionistas, porque la producción norteamericana es enorme, pero el consumo del país también lo es y el saldo de exportación le resulta de las importaciones y refinaciones que realiza.
5) Puesto que los Estados Unidos para hacer nugatorios los efectos del embargo, tendrían que exportar a Italia petróleo que hubieran comprado en otros países, habría una manera técnica de aplicar el embargo aun sin la voluntad de los Estados Unidos: incluir en el embargo a los países que no lo aplican, es decir a los mismos Estados Unidos y privarlos del sistema de vasos comunicantes que llena sus tanques con aceite de procedencia venezolana, peruana, colombiana o mexicana. Afortunadamente para nosotros, que por nuestra vecindad inmediata seríamos los más comprometidos, esta es una eventualidad que ni siquiera se ha considerado viable, políticamente hablando.
6) Un embargo sobre los transportes surtiría los mismos efectos que un embargo sobre el petróleo, con la diferencia de que Italia está equipada para transportar el 50% del combustible que necesita. El otro 50% lo puede conseguir siempre con los Estados Unidos, pero a mayor costo. Un embargo sobre la exportación y el transporte del petróleo tendrá efectos morales considerables. Se dice ya que en Italia se murmura y las privaciones de la población civil, a medida que la guerra se alarga, pesan más y más. Los oficiales del ejército de operaciones comentan, en África, que su avance es cauteloso en la frontera de la Somalia inglesa porque temen de un momento a otro un ataque de flanco por parte de las fuerzas inglesas y esperan, de un momento

a otro también, que el conflicto sea ya no italo-etíope sino anglo-italiano. La perspectiva de una guerra con Inglaterra, sumada a un embargo que les ha sumido en la penuria, no sonríe a los italianos, seguramente.

Anexo al capítulo VII

Ejemplos de la censura española a la obra clásica de Francis Paul Walters[2]

1

It was on July 18th, 1936, that the civil war started by a widespread military revolt. Within the first weeks it was clear that the rebels were receiving moral and material help from Italy, Germany, and Portugal, while the government was receiving similar help from Russia. (p. 721)

≈

El 18 de julio de 1936 se produjo en España un Alzamiento militar contra la República. A las pocas semanas resultó evidente que ambos bandos recibían ayuda moral y material exterior. (p. 695)

2

The chief Spanish delegate was Alvarez del Vayo, who had been chairman of the Chaco Committee three years before -a man of strong convictions, not violent in speech, but filled with an unyielding fighting spirit. His government felt a double grievance. They objected to non-intervention in principle, on the ground that a legitimate government ought not to be subjected to the same treatment as those in rebellion against it: it was wrong to sell arms to the latter, and equally wrong to refuse to sell them to the former. They objected to it still more strongly in practice, on the ground that the countries from which they had hoped to procure the arms

[2] La versión original inglesa: Francis Paul Walters, *A history of the League of Nations*, vol. II, Londres, Oxford University Press, 1952; la versión española, Francis Paul Walters, *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971.

they needed were honoring their signature, while the rebellious forces were being copiously supplied from Italy, Germany, and Portugal. For the time being, Del Vayo contended himself with a speech to this effect. In actual fact, the first shock having passed, the Republican side had begun to think that, if intervention could now be stopped, they would be able to crush the rebellion. (p. 722)

≈

El delegado principal del Gobierno de Madrid era Álvarez del Vayo, que había sido presidente del Comité del Chaco tres años antes. Su Gobierno –dijo– tenía una doble queja. Objetaba a la no intervención en principio, sobre la base de que el Gobierno legítimo no debía estar sometido al mismo trato que la otra parte: era equivocado vender armas a este último e igualmente erróneo negarse a venderlas al primero. Objetó todavía más fuertemente a la práctica de la no intervención, alegando que los países de los que el Gobierno de Madrid había esperado recibir armas estaban manteniendo su palabra, mientras que el Gobierno de Burgos estaba siendo copiosamente aprovisionado. (p. 696)

4

The next few weeks showed that the Non-Intervention Agreement was ineffective. War material continued to be delivered to the rebels in large quantities, to the government in such quantities as the Russians could manage. The Agreement did not yet forbid the sending of men to reinforce the respective armies. Thousands of volunteers were pouring into Republican Spain in order to fight against General Franco, who was now organizing a government of fascist complexion at Burgos. Franco, on his side, was receiving extensive reinforcements from the armed forces of Italy and Germany. These also were called volunteers, but it was known to all that they were in reality sent to Spain by order of their governments, and could not possibly have got there under any other conditions. A considerable number of Russian officers and specialists were also assisting, and in places actually commanding, the Republican troops. All this led too much wrangling in the Non-Intervention Committee, but to no action. Indeed, the whole conception of non-intervention was fatally undermined when, on November 18th, 1936, Hitler and Mussolini officially recognized the Burgos government as the legitimate government of Spain. By taking this step they asked staked their prestige on Franco's victory,

and proclaimed their intention not to cease to help him until that victory was secured. (pp. 722-723)

≈

Las semanas siguientes mostraron que el acuerdo de no intervención era ineficaz. El material de guerra continuaba siendo entregado en grandes cantidades y el acuerdo no prohibía el envío de hombres para reforzar a los respectivos ejércitos. Esto llevó a mucha controversia en el Comité de No Intervención, pero a ninguna acción. P. 696

5

In these circumstances the Spanish government requested the secretary-General to arrange for an urgent meeting of the Council, claiming that there was a clear case of aggression by Germany and Italy against Spain. The right of a Member of the League to ask for an immediate meeting of the Council, if it considered itself in danger of attack, had never yet been questioned. On this occasion some obstruction was caused by the acting President, Edwards of Chile. Edwards was profoundly affected by the ideological campaign; he regarded the Republican government with detestation, although it was still recognized by his own. London and Paris also hesitated. (p. 723)

≈

En estas circunstancias, el Gobierno de Madrid pidió al Secretario General que convocase una reunión urgente del Consejo, alegando que existía un claro caso de agresión por parte de Alemania e Italia. En esta ocasión alguna obstrucción fue causada por parte del presidente accidental. Edwards, de Chile, Londres y París también titubeaban [...] (p. 696)

6

Del Vayo can hardly have expected any concrete results: but he found and used the opportunity to set forth his government's case against the non-intervention system, and to describe how foreign planes were bombing the workers homes in Madrid and foreign submarines were sinking Spanish merchant ships. Such an opportunity was important to the Republicans, because they could take no part in the Non-Intervention Committee. In any case, the work of that Committee was done in secret,

which meant in practice that the press of most countries published reports giving only the points of view with which they were in sympathy. (p. 723)

≈

Álvarez del Vayo usó la oportunidad para exponer la posición de su Gobierno contra el sistema de no intervención, alegando que aviones extranjeros estaban bombardeando las casas de los trabajadores en Madrid y submarinos extranjeros hundiendo barcos mercantes españoles. Esta oportunidad tenía importancia para los republicanos, porque no podían participar en el Comité de No Intervención, y, en cualquier caso, el trabajo del Comité se hacía en secreto. (pp. 696-697)

7

More than half the Council belonged to the Non-Intervention Committee, so that there was no chance that the former would attempt to change or criticize the action of the alter. The Spanish government itself still believed that the strict enforcement of the Non-Intervention Agreement would improve its prospects of victory. The mere fact that the Council was to meet and discuss the subject had put some fresh life into the Committee: during the twelve days which elapsed between the Spanish appeal and the Council meeting, it had decided to attempt, first, to stop the sending of volunteers to Spain, and, secondly, to set up a system of control on the ports and frontiers of the whole country. The Council, therefore, including the Spanish member, gave its blessing to the work and urged that it should be strictly carried out. (pp. 723-724)

≈

Más de la mitad del Consejo pertenecía al Comité de No Intervención, de manera que no había peligro de que el primero intentara cambiar o criticar la acción del último. El Gobierno republicano aún creía que el cumplimiento estricto del acuerdo de no intervención mejoraría sus perspectivas de victoria. El simple hecho de que el Consejo fuera a reunirse y discutir el tema había puesto nuevo vigor en el Comité: durante los doce días que transcurrieron entre la apelación de Madrid y la reunión del Consejo se había decidido intentar, en primer lugar, establecer un sistema de control en los puertos y fronteras de todo el país. El Consejo, por tanto, incluyendo el Delegado español, dio su beneplácito al trabajo del Comité y urgió a que éste fuera debidamente ultimado. (p. 697)

8

On other occasions the meetings of the League were used, on the initiative of the Spanish government, either to deal with questions of a humanitarian character, or as public sounding-board whereby it could make the world listen to its attempts to justify its cause and protest against its wrongs. In the Non-Intervention Committee the principle was followed of treating the two contesting sides on an equal footing: and whatever might be done in Berlin, Rome, or Moscow, the democratic governments did their best to act on this basis. (p. 724)

≈

En otras ocasiones las reuniones de la Sociedad fueron usadas, a iniciativas del Gobierno republicano, bien para tratar de cuestiones de carácter humanitario o como u altavoz para justificar su causa. En el Comité de No Intervención se seguía el principio de tratar a las dos partes contendientes sobre una base de igualdad y los Gobiernos democráticos hicieron todo lo posible para respetar estas bases. (p. 697)

9

On the essential question of foreign intervention, however, only one side was heard: and it was the side which had by far the most to say. Del Vayo could bring to Geneva and display to the Council innumerable proofs of the presence in Spain of Italian divisions, complete with their commanders, armaments, and auxiliary services. He could describe the destruction of Guernica by German bombers, the ruthless sinking of Spanish merchant ships by Italian submarines and destroyers. (pp. 724-725)

≈

Sobre la cuestión esencial de la intervención extranjera, sin embargo, sólo podía oírse a una parte. (p. 697)

10

And that [Non-Intervention] Committee, helpless against the truculence of Ribbentrop and Grandi, continued as before to treat both sides as equally guilty, shutting its eyes to the fact that German and Italian intervention were absolutely different in scale from that of Russia, and that their military formations in Spain were absolutely different in character

from the genuine volunteers who went to fight of their own free will. (p. 725)

≈

(Omitido en la versión española)

11

For a few weeks in the autumn of 1937, it seemed as though the democratic powers had decided to make a stand. German intervention was by then somewhat reduced: but Italian forces were operating on a greater scale than ever. Italian bombers were daily attacking Cartagena, Valencia, Barcelona, and other towns; it was an operation hardly more risky than those they had performed in Ethiopia, since the Republicans had to keep their few guns and fighters to protect their forces in the line. Italian warships were patrolling the Mediterranean from the Dardanelles to Gibraltar: their submarines, bearing no recognizable marks, were sinking not only Spanish ships but British, Russian, and others bound for the Republican ports. Italian troops and generals were taking so prominent a part in the war on land than their Spanish allies themselves were beginning to murmur. The fascist press was filled with reports of their feats of arms: Mussolini himself was exchanging fervid telegrams with their commanders. It was not surprising that the French, for whom the Duce hardly concealed his hostility and contempt, were becoming uneasy. They could see a formidable political and strategic barrier being built up across their line of sea and air communications with North-Africa –the life-line of French national defense. Even the British government, which had hitherto seemed quite unmoved by the steady undermining of its position in the Mediterranean, lost patience when, on August 31st, 1937, a British destroyer reported that an unidentified submarine had tried to torpedo her. (p. 725)

≈

Durante unas semanas, en el otoño de 1937, pareció que las potencias democráticas habían decidido actuar con firmeza. Incluso el Gobierno británico, que hasta entonces parecía completamente indiferente ante el constante socavamiento de sus posiciones en el Mediterráneo, perdió la paciencia cuando, el 31 de agosto de 1937, un destructor británico informó que un submarino no identificado había tratado de torpedearlo. (p. 698)

Fuentes

Documentales

Archivo Histórico de la Embajada de España en México (AHEEM)

Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México (AHGE-SRE)

Archivo General de la Nación, México (AGN)

Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Madrid (AMAE)

Archivos Nacionales del Reino Unido, Kew (ANRU)

Archivos de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (AOIT)

Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, México (AECT)

Archivos de la Sociedad de Naciones, Ginebra (ASDN)

Hemerográficas

Diario Oficial, ciudad de México

El Nacional, ciudad de México

El Universal, ciudad de México

Excélsior, ciudad de México

Foreign Affairs, Nueva York

Journal de Genève, Ginebra

La Tribune des Nations, París

The Times, Londres

The Washington Post, Washington

Time, Nueva York

Bibliográficas

Abecia Baldivieso, Valentín, *Las relaciones internacionales en la historia de Bolivia*, t. II, La Paz, Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, 1979.

Abraham, Bradford L. y Olivier T. Coomes, *Prosperity's promise: the Amazon Rubber Boom and Distorted Economic Development*, Boulder, Westview, 1996.

Alpert, Michael, *A New International History of the Spanish Civil War*, Londres, Mac Millan, 1994.

______, *Aguas peligrosas: nueva historia internacional de la Guerra Civil Española, 1936-1939*, Madrid, Akal, 1998.

Álvarez del Vayo, Julio, *Discurso pronunciado ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Subsecretaría de Propaganda, 1936.

Allain, Jean, "Slavery and the League of Nations: Ethiopia as a Civilized Nation", en *Journal of the History of International Law*, vol. 8, Koninklijke Brill, 2006, pp. 213-244.

Anguiano Roch, Eugenio, "De la dinastía Qing en el siglo XIX hasta el final de la República de China", en Flora Botton Beja (coord.), *Historia mínima de China*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 229-298.

Araujo Arana, Humberto, *Conflicto fronterizo Perú-Colombia. Año 1932-1933*, t. I, Lima, Huascarán, 1965.

Archondo, Rafael, "La Guerra del Chaco: ¿hubo algún titiritero?", en *Umbrales*, núm. 13, diciembre de 2005, pp. 261-280.

Ardila, Martha, *¿Cambio de Norte?: momentos críticos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1991.

Arias, Ricardo, "Exaltación nacionalista y llamados a la reconciliación durante la guerra con el Perú", en Medófilo Medina y Efraín Sánchez, *Tiempos de paz: acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pp. 83-88.

Armstrong, David, *The Rise of the International Organization: a Short History*, Hong Kong, The Macmillan Press, 1982.

Atl, Dr., *Ante la carroña de Ginebra,* México, Polis, 1938.

Avilés, Juan, *Pasión y farsa: franceses y británicos ante la Guerra Civil Española*, Madrid, Eudema, 1994.

Azaña, Manuel, *Obras completas*, vol. III, México, Oasis, 1967.

Baer, George W., "Leticia and Ethiopia before the League", en *The League of Nations in retrospect*, Berlín, Walter de Gruyter, 1983, pp. 282-291.

______, *Test Case: Italy, Ethiopia and the League of Nations*, Stanford, Hoover Institution Press, 1976.

Bákula, Juan Miguel, *La política internacional entre el Perú y Colombia*, Bogotá, Temis, 1988.

______, *Las relaciones internacionales entre Perú y Colombia*, Bogotá, Temis, 1997.

Baptista Gamucio, Mariano, *Historia gráfica de la guerra del Chaco*, La Paz, Última Hora, 1978.

Barclay, Glen, *Revoluciones de nuestro tiempo: nacionalismo del siglo XX*, México, FCE, 1975.

______, *Struggle for a Continent. The Diplomatic History of South America, 1917-1945*, Nueva York, New York University Press, 1972.

Barlas, Dilek, *Etatism and Diplomacy in Turkey: Economic and Foreign Policy Strategies in an Uncertain World, 1929-1939*, Nueva York, Brill, 1998.

Barrera Aguilera, Óscar Javier, "La guerra del Chaco como desafío al panamericanismo: el sinuoso camino a la Conferencia de Paz de Buenos Aires, 1934-1935", en *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, vol. 38, núm. 1, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011, pp. 179-217.

Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú*, t. XI, Lima, Universitaria, 1968.

Beevor, Antony, *La Guerra Civil Española*, Barcelona, Crítica, 2005.

Bemis, Samuel Flagg, *La diplomacia de Estados Unidos en la América Latina*, México, FCE, 1944.

Berstein, Serge y Pierre Milza, *Histoire du XXe siècle: la fin du monde européen, 1900-1945,* París, Hatier, 1996.

Bono, Emilio de, *Anno XIIII: the Conquest of an Empire*, Londres, Cresset Press, 1937.

Borras, José María, *Francia ante la Guerra Civil Española. Burguesía, interés nacional e interés de clase*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981.

Brown, Philip Marschall, "Mexico and the Doctrine Monroe", en *The American Journal of International Law*, vol. 26, núm. 1, American Society of International Law, enero de 1932, pp. 117-121.

Bruckmüller, Ernst, "The national identity of the Austrias", en Mikulás Teich y Roy Porter, *The national question in Europe in historical context*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 196-227.

Bruun, Geoffrey, *La Europa del siglo XIX (1815-1914)*, México, FCE, 2005.

Buchanan, Tom, *Britain and the Spanish Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Bullock, Alan, *Hitler*, Barcelona, Bruguera, 1969.

Burleigh, Michael, *El Tercer Reich: una nueva historia*, México, Taurus, 2005.

Carr, Edward Hallett, *The Twenty Years' Crisis: an Introduction to the Study of the International Relations*, Nueva York, Harper & Row, 1964.

Casanova, Marina, *La diplomacia española durante la Guerra Civil*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996.

Cassels, Alan, *Ideology and International Relations in the Modern World*, Nueva York, Routledge, 1996.

Castañeda, Jorge G., "México y el exterior", en *México: cincuenta años de revolución,* t. III, México, FCE, 1961, pp. 267-289.

Castañeda Zavala, Jorge, "Una práctica diplomática en un mundo cambiante. El embajador Francisco Castillo Nájera, 1922-1950", en Agustín Sánchez Andrés *et al., Artífices y operadores de la diplomacia mexicana, siglos XIX y XX*, UNAM/UMSNH/El Colegio de San Luis/Porrúa, 2004, pp. 253-276.

Cava Mesa, María, "Las alianzas europeas y la paz armada, 1890-1914", en Juan Carlos Pereira (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 221-242.

Centurión, Carlos R., *El conflicto del Chaco Boreal: gestiones diplomáticas*, Asunción, La Colmena, 1937.

Cervo, Amado Luiz, "Relaciones interlatinoamericanas", en Marco Palacios (dir.), *América Latina desde 1930*, vol. VIII, Madrid, Ediciones UNESCO/Editorial Trotta, 2006, pp. 319-337.

Clavin, Patricia y Jens-Wilhelm Wessels, "Transnationalism and the League of Nations: understanding the work of its economic and financial organization", en *Contemporary European History*, vol. 14.4, noviembre de 2005, pp. 465-492.

Collier, Richard, *Jaque al barón: la historia del caucho en la Amazonia*, Lima, Biblioprenta, 1981.

Connell-Smith, Gordon, "Latin America in the Foreign Relations of the United States", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 8, núm. 1, Cambridge University Press, mayo de 1976, pp. 137-150.

Córdova, Arnaldo, *La revolución en crisis: la aventura del maximato*, México, Cal y Arena, 1995.

Covarrubias Velasco, Ana, "Revolución, nacionalismo y política exterior", en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 329-344.

Craig, Gordon A., *Germany, 1866-1945*, Oxford, Oxford University Press, 1981.

Dalla Corte, Gabriela, "Redes y organizaciones sociales en el proceso de colonización del Gran Chaco", en *Revista de Indias*, vol. LXVII, núm. 240, 2007, pp. 485-520.

David, Paul, *Histoire de la Société des Nations*, Ginebra, Slatkine, 1998.

Davis, Harold Eugene *et al.*, *Latin American Diplomatic History. An Introduction*, Baton Rouge, University of Louisiana Press, 1990.

De Launay, Jacques, *Histoire de la diplomatie secrète de 1914 à 1945*, Verviers, Marabout Université, 1966.

Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, "La política latinoamericana de España en el siglo XX", en *Ayer*, núm. 49, Madrid, Marcial Pons, 2003.

Díaz, Luis Miguel y Jaime G. Martini (comps.), *Relaciones diplomáticas México-España (1821-1977)*, México, Porrúa, 1977.

Duara, Prasenjit, *Sovereignty and Authenticity: Manchukuo and the East Asian Modern*, Maryland, Rowman & Littlefield, 2004.

Duroselle, Jean-Baptiste, *Itinéraires: idées, hommes et nations d'Occident (XIXe-XXe siècles)*, París, Publications de la Sorbonne, 1991.

______, "The Spirit of Locarno: Illusions of Pactomania", en *Foreign Affairs*, vol. 50, julio de 1972, pp. 752-764.

______, *Todo imperio perecerá: teoría sobre las relaciones internacionales*, México, FCE, 2000.

Edwards, Agustín, "Foreign Policy in Latin America Historically Considered", en *Cambridge Historical Journal*, vol. 1, núm. 3, 1925, pp. 284-294.

______, "Latin America and the League of Nations", en *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, vol. 8, núm. 2, 1929, pp. 134-153.

Egerton, George W., "Great Britain and the League of Nations: collective security as myth and history", en *The League of Nations in retrospect: proceedings of the Symposium*, Berlín, De Gruyter, 1983, pp. 95-117.

Egido León, María de los Ángeles, *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, Madrid, UNED, 1987.

Estrada, Genaro, *La diplomacia en acción*, México, SRE, 1987.

Fabela, Isidro, *Cartas al presidente Cárdenas* y *La política internacional del presidente Cárdenas*, México, Instituto de Cultura Mexiquense/El Colegio de México, 1994.

______, *Neutralidad*, México, Biblioteca de Estudios Internacionales, 1940.

______ y Luis I. Rodríguez, *Diplomáticos de Cárdenas: una trinchera mexicana en la Guerra Civil (1936-1940)*, Madrid, Trama Editorial, 2007.

Farré, Sébastien, "Le Comité de Londres et la politique de non-intervention durant la guerre civile espagnole (1936-1939)", en Vincent Chetail *et al.*, *Prévention, gestion et sortie des conflits*, Ginebra, Institut Européen de l'Université de Genève, 2006 (Euryopa), pp. 201-219.

Fischer, Thomas, *Die Souveränität der Schwächen: Lateinamerika und der Völkerbund, 1920-1936*, Wiesbaden, Franz Steiner Verlag, 2012.

Fleury, Antoine, "The League of Nations: towards a new appreciation of its history", en Manfred F. Boemeke *et al.*, *The Treaty of Versailles: a Reassessment after 75 Years*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 507-522.

García Jordán, Pilar, *Cruz y arado, fusiles y discursos: la construcción de los orientes en el Perú y Bolivia, 1820-1940*, Lima, IFEA/IEP, 2001.

Garciadiego, Javier, "Alfonso Reyes, embajador en Argentina", en Anne Staples *et al.*, *Diplomacia y revolución: homenaje a Berta Ulloa*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 97-121.

Garner, James Wilford, "The Recrudescence of the Monroe Doctrine", en *Political Science Quaterly*, vol. 45, núm. 2, junio de 1930, pp. 231-258.

Ghebali, Victor Yves, *La Société des Nations et la Réforme Bruce, 1939-1940*, Ginebra, Centre Européen de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale, 1970.

Gleizer Salzman, Daniela, "Exiliados incómodos: México y los refugiados judíos del nazismo, 1933-1945", tesis doctoral, México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, 2007.

______, *México frente a la inmigración de refugiados judíos, 1934-1940*, México, INAH/Fundación Cultural Eduardo Cohen, 2002.

Gómez, Soledad, "Portugal ante la guerra civil española", en *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, núm. 5, 1992, pp. 273-292.

Gómez Robledo, Antonio, *La seguridad colectiva en el continente americano*, México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1960.

González Martínez, Aída, "México y la Organización Internacional del Trabajo", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *México y la paz*, México, SRE, 1986, pp. 86-93.

Grunberger, Richard, *Germany, 1918-1945*, Londres, Batsford, 1964.

Güçlü, Yücel, "Turkey's entrance into the League of Nations", en *Middle Eastern Studies*, vol. 39, Middle Eastern Studies Association, enero de 2003, pp. 186-206.

Guerrero Barón, Javier, "El conflicto colombo-peruano y el fantasma de la guerra", en Medófilo Medina y Efraín Sánchez, *Tiempos de paz: acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pp. 73-81.

Guy Inman, Samuel, "The Monroe Doctrine and Hispanic America", en *The Hispanic American Review*, vol. 4, núm. 4, Duke University Press, noviembre de 1921, pp. 635-676.

Hamnett, Brian, *Historia de México*, Madrid, Cambridge University Press, 2001.

Herrera León, Fabián, "Diplomacias concertadas: México y España en las mediaciones interamericanas de la Sociedad de Naciones (1932-1935)", en Agustín Sánchez Andrés y Juan Carlos Pereira Castañares (coords.), *España y México: doscientos años de relaciones, 1810-2010*, México, IIH-UMSNH/Comisión Española de las Relaciones Internacionales, 2010, pp. 313-346.

______, *La política mexicana en la Sociedad de Naciones ante la guerra del Chaco y el conflicto de Leticia*, México, SRE, 2009.

______, "Luis Sánchez Pontón, correspondiente en México de la Sociedad de Naciones (1933-1942)", en *Revista mexicana de política exterior*, núm. 92, marzo-junio de 2011, pp. 127-147.

______, "México y el Instituto Internacional de Cinematografía Educativa, 1927-1937", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 36, México, IIH/UNAM, julio-diciembre de 2008, pp. 221-259.

______, "México y el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, 1926-1939", en *Tzintzun: Revista de Estudios Históricos*, núm. 49, Morelia, IIH/UMSNH, enero-junio de 2009, pp. 169-200.

______, "México y la Organización Internacional del Trabajo: los orígenes de una relación, 1919-1931", en *Foro Internacional*, núm. 204, abril-junio de 2011, pp. 336-355.

______, "Proceso de integración de México en la Sociedad de Naciones (1919-1931)", tesis de licenciatura, Morelia, IIH/UMSNH, 2002.

______ y Patricio Herrera González (coords.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919-1950)*, Morelia, IIH-UMSNH/Universidad de Monterrey/Universidade Federal Fluminense, 2013.

Hiscocks, Richard, *The rebirth of Austria*, Oxford, Oxford University Press, 1953.

Howson, Gerald, *Arms for Spain*, Londres, John Murray, 1998.

Hubbard, Ursula P., *La collaboration des États-Unis avec la Société des Nations et l'Organisation Internationale du Travail dès origines à 1936*, París, Publications de la Conciliation Internationale/Centre Européen de la Dotation Carnegie, 1937.

Hudson, Manley O., "Mexico's admission to membership in the League of Nations", en *The American Journal of International Law*, vol. 26, núm. 1, enero de 1932, pp. 114-117.

Hughes, Matthew, "Logistics and the Chaco War: Bolivia versus Paraguay, 1932-1935", en *The Journal of Military History*, vol. 69, núm. 2, abril de 2005, pp. 411-437.

Iaradola, Antoinette, "Ethiopia's Admission into the League of Nations: an Assessment of Motives", en *The International Journal of African Historical Studies,* vol. 8, núm. 4, 1975, pp. 601-622.

Importantes conceptos de internacionalistas de reputación mundial sobre el asunto colombo-peruano, La Paz, Electra, 1932.

Jackson, Gabriel, *Juan Negrín: médico, socialista y jefe del Gobierno de la II República Española*, Barcelona, Crítica, 2008.

Jussila, Osmo *et al.*, *Finlandia, historia política (1809-1999)*, Madrid, Espasa Calpe, 1999.

Kaplan, Marcos, "El anschluss de Austria de 1938", en Luis Ignacio Sainz (coord.), *México frente al anschluss*, México, SRE, 1988, pp. 9-64.

Katz, Friedrich, *La guerra secreta en México*, México, Ediciones ERA, 1998.

Kennedy, Michael, *Ireland and the League of Nations, 1919-1946: International Relations, Diplomacy and Politics*, Dublin, Irish Academic Press, 1996.

Kershaw, Ian, *El mito de Hitler: imagen y realidad en el Tercer Reich*, Barcelona, Paidós, 2003.

Kimmich, Christoph M., *Germany and the League of Nations*, Chicago, The University of Chicago Press, 1976.

King, Wunsz, *China and the League of Nations. The sino-japanese controversy*, Nueva York, St. John's University Press, 1965.

Kissinger, Henry, *La diplomacia*, México, FCE, 2000.

Klinge, Matti, *Breve historia de Finlandia*, Helsinki, Otava, 1997.

Knock, Thomas J., *To End all Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, Nueva York, Oxford University Press, 1992.

Kowalsky, Daniel, *La Unión Soviética y la Guerra Civil Española: una revisión crítica*, Barcelona, Crítica, 2003.

Krauze, Enrique, *Caudillos culturales en la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1996.

Kuehl, Warren F. (ed.), *Biographical Dictionary of Internationalists*, Westport, Greenwood Press, 1983.

Lajous, Roberta, *La política exterior del porfiriato*, México, Senado de la República, 2000.

Leitz, Christian, "La intervención de la Alemania nazi en la guerra civil española y la fundación de HISMA/ROWAK", en Paul Preston (ed.), *La República asediada: hostilidad internacional y conflictos internos durante la Guerra Civil*, Barcelona, Península, 1999, pp. 71-100.

Lombardo Toledano, Vicente, *Obra histórico-cronológica*, t. II, vol. 1 (1929-1930), México, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, 1994.

López Contreras, Guillermo, "La diplomacia mexicana frente a Europa Central en el periodo de entreguerras, 1918-1940", tesis de maestría, Morelia, IIH/UMSNH, 2008.

Madariaga, Salvador de, *Memorias (1921-1936): amanecer sin mediodía*, Madrid, Espasa Calpe, 1977.

Manigat, Leslie, *L'Amérique Latine au XXe siècle, 1889-1929*, París, Éditions du Seuil, 1991.

Marbeau, Michel, *La Société des Nations*, París, Puf, 2001.

Marks, Sally, *The Illusion of Peace: International Relations in Europe, 1918-1933*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 1976.

Martin, Percy Alvin, "Latin America and the League of Nations", en *The American Political Science Review*, vol. 20, núm. 1, febrero de 1926, pp. 14-30.

Martínez Lillo, Pedro Antonio, "La paz ilusoria: la seguridad colectiva en los años veinte, 1923-1933", en Juan Carlos Pereira (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 307-324.

Masterson, Daniel, *Militarism and Politics in Latin America: Peru from Sánchez Cerro to "Sendero Luminoso"*, Westport, Greenwood Press, 1991.

Matesanz, José Antonio, *Las raíces del exilio: México y la Guerra Civil Española*, México, El Colegio de México/UNAM, 1999.

______ (comp.), *México y la República española: antología de documentos, 1931-1977*, México, Centro Republicano Español de México, 1978.

Mercado Moreira, Miguel, *Historia diplomática de la guerra del Chaco*, La Paz, 1966.

Meyer, Lorenzo, "La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos", en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 79-98.

______, *La marca del nacionalismo*, México, Senado de la República, 2000.

______, "México y el mundo. La calma después de la tormenta", en Lorenzo Meyer, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, *Historia de la revolución mexicana, 1928-1934: los inicios de la institucionalización*, México, El Colegio de México, 2004.

______, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1981.

______, *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950*, México, El Colegio de México, 1991.

Milza, Pierre, *Les Fascismes*, París, Éditions du Seuil, 1991.

Miller, David Hunter, *My Diary at the Conference of Paris with Documents*, vols. I, VII, VIII y XX, s. l., Appeal Printing Company, S. A.

Miller, Nicola, "Las potencias mundiales y América Latina desde 1930", en Marco Palacios (dir.), *América Latina desde 1930*, vol. VIII, Madrid, Ediciones UNESCO/Editorial Trotta, 2006, pp. 293-318.

Montenegro, Silvina, *La Guerra Civil Española y la política argentina*, Madrid, Universidad Complutense, 2006.

Moradiellos, Enrique, *El reñidero de Europa: las dimensiones internacionales de la guerra civil española*, Barcelona, Península, 2001.

______, *La perfidia de Albión: el gobierno británico y la guerra civil española*, Madrid, Siglo XXI, 1996.

Moreno Pino, Ismael, *La diplomacia: aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, SRE, 1996.

Morris, Warren B., *The Weimar Republic and Nazi Germany*, Chicago, Nelson-Hall, 1982.

Morton, Scott W. y J. Kenneth Olenik, *Japan: it's history and culture*, Nueva York, Mc Graw-Hill, 2005.

Munguía, Enrique, *Qué es y para qué sirve la Sociedad de las Naciones*, México, Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, 1939.

Nava Contreras, Nadia, "México y la cooperación multilateral en la transición del sistema internacional: de la crisis de la SDN a la creación de la ONU", tesis de maestría, Morelia, IIH/UMSNH, 2008.

Négrié, J., *Histoire de l'Autriche*, París, Les Éditions du Scorpion, 1961.

Neila Hernández, José Luis, "España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de las Naciones (1932-1935)", en *Estudios históricos: homenaje a los profesores José Ma. Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*, Madrid, Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense, 1990, pp. 677-700.

______, "España y la Sociedad de Naciones: un tránsito historiográfico inacabado", en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, número extraordinario, Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid, 2003, pp. 49-67.

______, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997.

Nish, Ian, *Japanese Foreign Policy in the Interwar Period*, Westport, Praeger, 2002.

______, *Japan's Struggle with Internationalism: Japan, China and the League of Nations, 1931-1933*, Londres, Kegan Paul International, 1993.

Northedge, F. S., *The League of Nations. Its Life and Times, 1920-1946*, Leicester, Leicester University Press, 1986, p. 25.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2001.

Ojeda Revah, Mario, "El frente diplomático: defensa mexicana de España ante la Sociedad de las Naciones", en *Foro Internacional*, núm. 86, 2006, pp. 762-791.

Orlow, Dietrich, *A History of Modern Germany: 1871 to present*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1991.

Ortuño Martínez, Manuel, "Cárdenas, México y España", en *Leviatán: revista de hechos e ideas*, núm. 61, 1995, pp. 133-149.

Palacios, Guillermo, *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010: América del Sur,* vol. 4, México, SRE, 2011, pp. 183-265.

______, *Intimidades, conflictos y reconciliaciones: México y Brasil, 1822-1933*, México, SRE, 2001.

______ y Fabio Moraga, *La independencia y el comienzo de los regímenes representativos*, Madrid, Síntesis, 2003.

Pani, Alberto J., *Cuestiones diversas: contenidas en 44 cartas al presidente Carranza. 1 carta al presidente De la Huerta, 1 artículo de* El Universal *y 4 brindis*, México, Imprenta Nacional, 1922.

Pankhurst, Richard, "Italian Fascist War Crimes in Ethiopia: a History of their Discussion, from the League of Nations to the United Nations (1936-1949)", en *Northeast African Studies*, vol. 6, núms. 1 y 2 (New Series), 1999, pp. 83-140.

Paoli Bolio, Francisco José, *Conciencia y poder en México: siglos XIX Y XX*, México, Porrúa, 2002.

Pareja y Diezcanseco, Alfredo, *Ecuador: historia de la república*, vol. 3, Quito, El Conejo, 1986.

Passant, Ernest James, *A short History of Germany, 1815-1945,* Cambridge, Cambridge University Press, 1960.

Payne, Stanley G., *A History of Fascism, 1914-1945*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1995.

______, *El fascismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.

______ y Javier Tusell (dirs.), *La guerra civil: una nueva visión del conflicto que dividió a España*, Madrid, Temas de Hoy, 1996.

Pedraja y Muñoz, Daniel de la, "La admisión de los Estados de América Latina en la Sociedad de las Naciones: el caso de México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, julio-septiembre de 1969, pp. 387-395.

Pérez Gil, Luis V., *La política exterior en el bienio republicano-socialista (1931-1933): idealismo, realismo y derecho internacional*, Barcelona, Atelier, 2004.

Pérez Guerrero, Manuel, *Les relations des États de l'Amérique Latine avec la Société des Nations*, París, Pedone, 1936.

Pérez Montfort, Ricardo, *Los sueños imposibles de la derecha española en México*, México, FCE, 1984.

Pérez Serrano, Jorge, *El tercero en la discordia: la actuación internacional del Ecuador en el conflicto de Leticia y antecedentes histórico-diplomáticos de la misma*, Quito, Universidad Central, 1936.

Perkins, Dexter, *Historia de la Doctrina Monroe*, Buenos Aires, Eudeba, 1964.

Pernet, Corinne, *A Seat at the Banquet of Civilization? Latin American Cultural Politics at the League of Nations, 1922-1946* (en prensa).

______, "La cultura como política: los intercambios culturales entre Europa y América Latina en los años de entreguerras", en *Puente@Europa*, año V, núms. 3 y 4, Universidad de Bolonia, noviembre de 2007, pp. 66-73.

Poblete Troncoso, Moisés, *El movimiento obrero latinoamericano*, México, Universidad Obrera de México Vicente Lombardo Toledano, 1976.

Portes Gil, Emilio, *Historia vivida de la Revolución mexicana*, México, Cultura y Ciencia Política, 1976.

Preston, Paul, "La aventura española de Mussolini: del riesgo limitado a la guerra abierta", en Paul Preston (ed.), *La República asediada: hostilidad internacional y conflictos internos durante la Guerra Civil Española*, Barcelona, Península, 1999, pp. 41-70.

______ (dir.), *Revolution and War in Spain, 1931-1939*, Londres, Methuen, 1984.

Querejazu Calvo, Roberto, *Historia de la guerra del Chaco*, La Paz, Juventud, 1990.

Quintana Navarro, Francisco, *España en Europa, 1931-1936: del compromiso por la paz a la huida de la guerra*, Madrid, Nerea, 1993.

Renouvin, Pierre, "La politique extérieure du premier gouvernement Léon Blum", en René Rémond y Pierre Renouvin (eds.), *Léon Blum, chef de gouvernement, 1936-1937*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques/Armand Colin, 1967, pp. 329-353.

Reyes, Alfonso, *Misión diplomática*, t. II, México, SRE/FCE, 2001.

Reynolds, T. H., "México y los Estados Unidos", en *Historia Mexicana*, vol. 2, núm. 3, México, El Colegio de México, enero-marzo de 1953, pp. 412-430.

Rhenan Segura, Jorge, *Sociedad de las Naciones y la política centro-americana (1919-1939)*, Costa Rica, Euroamericana, 1993.

Rich, Norman, *Hitler's war aims: the establishment of the new order*, vol. II, Nueva York, Norton y Company, 1974.

Riding, Alan, *Vecinos distantes: un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz, 1985.

Riguzzi, Paolo y María Cecilia Zuleta, "Las relaciones internacionales de México, 1898-1948. Memoria y balance: un análisis historiográfico", en *L'Ordinaire Latino-américain*, núm. 203, Toulouse, IPEALT, 2006, pp. 57-91.

Rout, Leslie B., *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935-1939*, Austin, University of Texas Press, 1970.

Ruiz Guerra, Rubén, *Más allá de la diplomacia: relaciones de México con Bolivia, Ecuador y Perú, 1821-1994*, México, SRE, 2007.

Saavedra Lamas, Carlos, *La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (celebrada en Buenos Aires del 1 al 23 de diciembre de 1936)*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Congreso Nacional, 1938.

Sainz, Luis Ignacio, "México frente a la anexión", en Luis Ignacio Sainz (coord.), *México frente al anschluss,* México, SRE, 1988, pp. 65-79.

Sánchez Andrés, Agustín, "El contexto internacional del exilio: las relaciones hispano-mexicanas entre 1931-1977", en Gerardo Sánchez Díaz *et al.*, *Los científicos del exilio español en México*, Morelia, IIH/UMSNH, 2001, pp. 11-52.

______, *México en el siglo xx: del porfiriato a la globalización*, Madrid, Arco Libros, 2010.

______, "México y la crisis del sistema de seguridad colectiva, 1931-1939", en *Casa del Tiempo*, núm. 24, México, UAM, octubre de 2009, pp. 134-139.

______ y Fabián Herrera León, *Contra todo y contra todos: la diplomacia mexicana y la cuestión española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939*, Tenerife, Idea, 2011.

______ (comps.), *La política mexicana hacia la cuestión española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939*, Tenerife, Documentalia, Biblioteca Digital, 2003.

Santos Granero, Fernando y Frederica Barclay, *La frontera domesticada: historia económica y social de Loreto, 1850-2000*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.

Sanz, Ismael, "El fracaso del éxito: Italia en la guerra de España", en *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, núm. 5, 1992, pp. 105-128.

Savarino Roggero, Franco, *México e Italia: política y diplomacia en la época del fascismo, 1922-1942*, México, SRE, 2003.

Scott, George, *The Rise and Fall of the League of Nations*, Londres, Hutchinson, 1973.

Scholes, Walter y Marie V. Scholes, “Gran Bretaña, los Estados Unidos y el no reconocimiento de Obregón”, en *Historia Mexicana*, vol. XIX, núm. 3, enero-marzo de 1970, pp. 388-396.

Schuler, Friedrich E., *Mexico between Hitler and Roosevelt: Mexican Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2000.

Schwartz, Fernando, *La internacionalización de la Guerra Civil Española, julio de 1936-mayo de 1937*, Barcelona, Ariel, 1971.

Seara Vázquez, Modesto, *Del Congreso de Viena a la paz de Versalles*, México, FCE, 1969.

______, *Tratado general de la organización internacional*, México, FCE, 1974.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memoria*, t. 1, septiembre de 1936-agosto de 1937, México, SRE, 1937.

Secrétariat de la Société des Nations, *La Cour Permanente de Justice Internationale*, Ginebra, 1923.

Segovia, Rafael y Alejandra Lajous, “La consolidación del poder”, en Lorenzo Meyer, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, *Historia de la revolución mexicana, 1928-1934: los inicios de la institucionalización*, México, El Colegio de México, 2004.

Serrano Migallón, Fernando, *Isidro Fabela y la diplomacia mexicana,* México, FCE/SRE, 1981.

Shirer, William L., *The rise and fall of the Third Reich: a history of Nazi Germany*, Nueva York, Simon and Schuster, 1960.

Smith, Robert Freeman, “Estados Unidos y las reformas de la Revolución, 1915-1928”, en *Historia Mexicana*, vol. XIX, núm. 2, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1969, pp. 189-227.

Smith, Sara Rector, *The Manchurian Crisis, 1931-1932: a tragedy in International Relations*, Nueva York, Columbia University Press, 1948.

Spenser, Daniela, “Forjando una nación posrevolucionaria: México, la Unión Soviética y Estados Unidos”, en Jorge A. Schiavon *et al., En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE/SRE, 2006, pp. 313-350.

St. John, Ronald Bruce, “The end of innocence: peruvian foreign policy and the United States, 1919-1942”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 8, núm. 2, noviembre de 1976, pp. 325-344.

Stein, Steve, *Populism in Peru: the Emergence of the Masses and the Politics of Social Control*, Madison, University of Wisconsin Press, 1980.

Tabanera García, Nuria, “La Segunda República Española y México (1931-1936)”, en *Historia 16*, núm. 205, 1993, pp. 26-35.

Taylor, A. J. P., *The Origins of the Second World War*, Harmondsworth, Penguin, 1991.

Tello, Manuel, "Algunos aspectos de la participación de México en la Sociedad de las Naciones", en *Foro Internacional,* vol. VI, núms. 2 y 3, octubre-diciembre de 1965, pp. 358-383.

Tenbrock, Robert-Hermann, *Historia de Alemania*, Paderborn, Max Hueber-Ferdinand Schüningh, 1968.

Thomas, Hugh, *La guerra civil española*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1995.

Thorne, Christopher, *The Limits of Foreign Policy: the West, the League of Nations and the Far Eastern Crisis of 1931-1933*, Londres, Hamish Hamilton, 1972.

Toynbee, Arnold J., *Survey of International Affairs, 1931*, Londres, Oxford University Press, 1932.

Traina, Richard, *American Diplomacy and the Spanish Civil War,* Bloomington, Indiana University Press, 1968.

Urrutia, Francisco José, *Le Continent Américain et le Droit International*, París, Rousseau & Cie., 1928.

Van Leisen, Herbert, *L'Amérique Latine à la Société des Nations*, Ginebra, Les Archives Internationales, 1934.

Vargas Garcia, Eugênio, *O Brasil e a Liga das Naçoes (1919-1926): vencer ou não perder*, Brasilia, Editora de Universidade Federal do Rio Grande do Sul-Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

Vázquez Cobo, Alfredo, *Pro Patria: la expedición militar al Amazonas en el conflicto de Leticia*, Bogotá, Banco de la República, 1985.

Vázquez Gómez, Elena (comp.), *Epistolario de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI, 1974.

Vázquez-Rial, Horacio, *La guerra civil española: una historia diferente*, Madrid, Plaza & Janés, 1996.

Vilar, Pierre, *La guerra civil española*, Barcelona, Crítica, 2000.

Viñas, Ángel, *El honor de la República: entre el acoso fascista, la hostilidad británica y la política de Stalin*, Barcelona, Crítica, 2008.

Vivas Gallardo, Freddy, *Venezuela en la Sociedad de las Naciones: 1920-1939. Descripción y análisis de una actuación diplomática*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981.

Walters, Francis Paul, *A History of the League of Nations*, vol. II, Londres, Oxford University Press, 1952.

______, *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971.

Webster, Andrew, "The transnational dream: politicians, diplomats and soldiers in the League of Nations, pursuit of international disarmament, 1920-1938", en *Contemporary European History*, vol. 14.4, noviembre de 2005, pp. 493-518.

Wehrli, Yannick, "Briand, la Société des Nations et l'Amérique Latine: le conflit du Chaco, 1928-1929", en Jacques Bariéty (direc.), *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe, 1919-1932*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, pp. 223-236.

______, "'Créer et maintenir l'intérêt': la liaison entre le Secrétariat de la Société des Nations et l'Amérique Latine (1919-1929)", tesis de licenciatura, Ginebra, Université de Genève, 2003.

______, "La multiplicité des intervenants dans la résolution pacifique du conflit du Chaco (1932-1935): un obstacle à la paix?", en Vincent Chetail *et al.*, *Prévention, gestion et sortie des conflits*, Ginebra, Institut Européen de l'Université de Genève, 2006, pp. 181-200.

______, "Les délégations latino-américaines et les intérêts de la France à la Société des Nations", en *Relations Internationales*, núm. 137, Presses Universitaires de France, 2009, pp. 46-59.

______ y Fabián Herrera León, "Le BIT et l'Amérique Latine durant l'entre-deux-guerres: problèmes et enjeux", en Isabell Lespinet Moret y Vincent Viet, *L'Organisation Internationale du Travail en devenir: origine, développement et avenir*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, pp. 157-166.

Wiskemann, Elizabeth, *La Europa de los dictadores, 1919-1945*, México, Siglo XXI, 1978.

Woolsey, L. H., "The Leticia dispute between Colombia and Peru", en *The American Journal of International Law*, vol. 27, núm. 3, julio de 1933, pp. 525-527.

Yepes, Jesús María, *Le conflit entre la Colombie et le Pérou (affaire de Leticia) devant le Droit International*, París, Jouve & Cie., 1933.

Ynsfran, Pablo Max, *The Epic of the Chaco: Marschal Estigarribia's Memoirs of the Chaco War, 1932-1935*, Nueva York, Greenwood Press, 1950.

Zook, David, *The Conduct of the Chaco War*, New Haven, Bookman Associates, 1960.

Zorgbibe, Charles, *Historia de las relaciones internacionales: de la Europa de Bismarck hasta el final de la Segunda Guerra Mundial*, t. I, Madrid, Alianza, 1997.

Electrónicas

Escudé, Carlos y Andrés Cisneros (dirs.), *Historia de las relaciones exteriores argentinas*, Centro de Estudios de Política Exterior, http://www.argentina-rree.com.

Pedersen, Susan, "Review Essay: back to the League of Nations", en *The American Historical Review*, núm. 4, octubre de 2007, http://www.historycooperative.org/journals/ahr/112.4/pedersen.html.

Wehrli, Yannick, "Sean Lester, Ireland and Latin America in the League of Nations, 1929-1946", en *Irish Migration Studies in Latin America*, Society for Irish Latin American Studies, http://www.irlandeses.org/0903wehrli.htm.

Índice general

F

N

O

S

Procedencia de las imágenes

Fondos institucionales

Archivos de la Sociedad de Naciones
Colección iconográfica
pp.: 32, 35, 36, 38, 45, 48, 59, 67, 101, 109, 119, 126, 133, 139, 141, 152, 165, 171, 201, 210, 215, 222, 231, 238, 259, 268, 278, 291, 314, 323, 328, 339, 351, 359, 362, 381

conaculta.inah.sinafo.fn.méxico
Archivo Casasola
pp.: 96, 112

Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca
Fototeca Colección de Álbumes Fotográficos de los Archivos
Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca
Fondo Álvaro Obregón
p.: 83
Fondo Plutarco Elías Calles
p.: 86

Library of Congress
George Grantham Bain Collection
p.: 26
Farm Security Administration / Office of War Information Collection
p.: 229

National Archives and Records Administration[1]
p.: 23

Colecciones privadas

Corbis
p.: 74

---

1 [Imagen tomada de la obra] Heller, Jonathan (ed.), *War & Conflict: Selected Images from National Archives, 1765-1970* [CD], Washington, D.C., 1990.

COLABORARON
en la producción editorial de este volumen

Coordinación general
FRANCISCO DE PAULA CASTRO REYNOSO

Coordinación editorial
VÍCTOR M. TÉLLEZ

Asistente editorial
RAQUEL MARTÍNEZ CAMPOS

Corrección de estilo
ARTURO BONILLA MARTÍNEZ

Diseño de la colección/
diseño de portada/formación
GRUPO COMMUNICARE/GARDOM

Cuidado de la edición
SUBDIRECCIÓN EDITORIAL
DEL ACERVO HISTÓRICO DIPLOMÁTICO

México en la Sociedad de Naciones, 1931-1940,
se terminó de imprimir
en el mes de julio de 2014,
en los talleres de Libermex, S.A. de C.V.
4a. Calzada de Hidalgo núm. 5,
Colonia Barrio San Miguel, 09360, México, D.F.

El tiraje consta de 300 ejemplares
sobre papel cultural de 90 grs.